

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

# Державне будівництво та місьцеве самоврядування

Збірник наукових праць

*Видається з 2001 року*

*Випуск 29*

Харків  
«Право»  
2015

*Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного  
будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України  
(протокол № 4 від 10 квітня 2015 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, 2015. –  
Вип. 29. – 206 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. Рабінювич***, 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***, д-р юрид. наук, доц. (заступник  
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, 2015

© Видавництво «Право», 2015

---

**І. В. Процюк**, доктор юридичних наук, доцент  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **Система стримувань і противаг у функціонуванні механізму державної влади парламентської держави**

---

*У статті аналізуються основні аспекти функціонування принципу поділу влади в парламентській державі, розглядаються елементи системи стримувань і противаг для ефективного функціонування механізму державної влади, його особливості в різних парламентських державах.*

**Ключові слова:** парламентська держава, поділ влади, система стримувань і противаг, парламентський контроль, вотум недовіри.

Конституційне реформування в Україні порушує низку питань: про форму правління, механізм поділу влади з відповідною системою стримувань і противаг, взаємодію центральних та місцевих органів влади тощо. Одним із найважливіших є питання форми правління, а саме яку республіканську форму правління обрати для України. Однією з точок зору є побудова в Україні парламентської республіки, оскільки більшість країн Європи є саме такими республіками. Тому вбачається актуальним розглянути систему стримувань і противаг у системі поділу влади парламентської республіки.

Метою цієї статті є аналіз системи стримувань і противаг у парламентських державах. Завданням є дослідження особливостей функціонування парламентських держав в аспекті поділу державної влади, визначення характеру системи стримувань і противаг у механізмі влади для аналізу як позитивних, так і негативних рис такої форми правління.

У парламентських державах діє «м'яка», «гнучка» модель поділу влади, яка зосереджує увагу насамперед на інституціональному компоненті, частково функціональному і практично не вимагає суб'єктного розмежування.

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 через всенародні вибори. Натомість президент обирається або парламентом, або за його участю, але у всякому разі не всенародно.

Найважливіша особливість парламентської моделі організації державної влади знаходить своє відображення у способі формування й відповідальності уряду, який у державах із цією формою державного правління формується парламентом, точніше партією (або коаліцією партій), що володіє більшістю місць у ньому. Ось чому на парламентських виборах виборці голосують фактично і за майбутній уряд [3].

При цьому специфіка парламентських країн полягає у тому, що і президент, і уряд формуються парламентом, але виступають як відносно незалежні від нього інститути. Сутність бікамералізму парламенту в парламентських країнах виявляється у тому, 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.

Підтвердженням інституціональної самостійності (хоча й відносної) парламенту (нижньої палати) й уряду є ситуація, коли уряд втрачає підтримку парламентської більшості й намагається управляти без його підтримки.

Суб'єктний компонент має певне емпіричне значення для всебічного дослідження й урахування практики реалізації моделі поділу державної влади при парламентській формі державного правління. Слід звернути увагу лише на найважливіші для нас вияви 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 урядом визначаються загальною партійною належністю й партійно-політичним лідерством прем'єр-міністра. 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 компетенційній взаємодії, у врівноваженні, компетенційному обмеженні (взаємопроникненні) й контролі. Саме у функціональному компоненті передбачені стримування й противаги. Власне кажучи, вони означають функціональне втручання одних гілок влади в компетенцію інших, але втручання, припустиме з погляду функціонального компонента, навіть необхідне, таке, що передбачається моделлю поділу влади в парламентській формі державного правління.

У парламентських країнах механізм стримувань і противаг доповнюють не лише «відносно самостійною неполітизованою адміністративною владою, покликаною служити загальним, а не партійним інтересам», іноді противагою служать верхня палата й опозиція – в нижній [16, с. 105]. Однак правляча партія може контролювати й верхню палату парламенту. Що стосується ролі опозиції, то вона завдяки критиці політики правлячої партії й обґрунтованим альтернативам виступає істотним стримуючим началом у процесі здійснення законодавчої влади більшістю в парламенті, а також виконавчої влади – урядом, оскільки законодавчі рішення набувають сили закону лише після їх публічного (критичного) обговорення в парламенті; отже, опозиція

завжди перешкоджає надмірній концентрації влади. Проте цілком справедливо стверджувати, що вона не є елементом поділу державної влади [4, с. 323]. Критикуючи існуючу владу, опозиція лише конкурує з нею в боротьбі за голоси виборців, щоб, досягнувши влади, мати можливість, домогтися тих же цілей, яких домагається влада існуюча [5, с. 324, 427–428].

У системі поділу державної влади в парламентських країнах противагою гілкам законодавчій і виконавчій є насамперед судова гілка влади. У зв'язку із цим потрібно підкреслити, що розглядувана модель поділу державної влади у своєму первісному варіанті виникла й реально функціонує як чинник розосередження влади саме у Великобританії – країні прецедентного права, у якій судова влада традиційно відіграє важливу роль. Саме тут вона може бути реальною противагою потужній структурі парламентської більшості і сформованому нею уряду. Адже тут закони й урядові нормативні акти набувають реальної юридичної сили настільки, наскільки вони визнаються й застосовуються судами, й у такий спосіб трансформуються в прецедентне право. «Англосаксонська правова концепція з повною підставою вважала суд противагою виконавчій владі» [16, с. 219].

Розглянемо детальніше правовий статус і підвалини взаємодії парламенту, уряду й президента, які у свою чергу виступають також елементами системи стримувань і противаг.

Носієм виконавчої влади в усіх державах з парламентською формою правління є уряд. Уряд, як правило, виступає колегіальним носієм виконавчої влади, відповідальним перед парламентом за політичний курс держави, користуючись довірою парламентської більшості. Уряд здійснює не тільки управління, а й керівництво державними справами [19, с. 91].

У юридичних наукових джерелах зараз відзначається зростання ролі й самостійності уряду. Л. Ентін вважає, що обґрунтувати це можна сформульованою у Великобританії так званою теорією самостійного мандату, згідно з якою виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того чи іншого кандидата в депутати, скільки за урядову політику або проти неї. Тим самим вони дають уряду певний мандат. Голосуванню на парламентських виборах надається значення плебісциту з пи-

тання про довіру певній особі (президенту, прем'єру) або уряду в цілому. Таким чином, концепція «самостійного мандату» сприяє подальшому зменшенню значення представницького правління й виправданню посилення виконавчої влади [18, с. 267]. У державах з парламентською формою правління саме уряду на чолі з прем'єр-міністром належить уся повнота виконавчої влади.

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. Цей процес, звичайно, детально регулюється конституціями країн. Так, згідно з п. 1 ст. 99 Конституції Болгарії (1991 р.) «президент після консультації з парламентськими групами доручає кандидатові в прем'єр-міністри сформуванню уряду за чисельністю парламентської групи» [9, с. 30–45].

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). Однак ця умова аж ніяк не є абсолютною, і в багатьох країнах з відповідними формами правління вважається звичайною практика 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 мандату й урядової посади [17, с. 18–19].

Глава держави призначає дату виборів до парламенту, скликає парламент на сесії, підписує й публікує закони, володіє правом вето. Він має право достроково розпустити парламент

і призначити нові вибори, але здійснення цього повноваження президентом, як і більшості інших, знаходиться під контролем уряду. Разом із 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.) вправі видавати укази під час перерви в роботі парламенту [8, с. 114]. Його указ має таку ж силу, що й парламентський акт, але повинен бути представлений палатам парламенту і набирає чинності по закінченні шести тижнів з моменту скликання останнього, якщо до цього часу обидві палати не приймуть резолюцію, що скасовує його. Отже, в умовах нормального, стабільного функціонування державного механізму в країнах з парламентською формою державного правління глава держави може лише у загальному вигляді впливати на схвалювані рішення через авторитет свого поста, діючи, як правило, згідно з указівками уряду.

У багатьох парламентських монархіях і республіках глава держави призначає главу уряду й міністрів, проте у дійсності склад уряду визначається розміщенням політичних сил у парламенті. Те саме можна сказати і про затвердження законів главою держави, і про право його вето на закони, прийняті парламентом. У парламентській республіці право вето, як пише А. Мішин, — «німецьке повноваження, неспроможне знаряддя, застосовуване вкрай рідко, та й то лише за вказівкою уряду» [10, с. 166–167].

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. Розходження ці зумовлені партійним складом уряду, що, у свою чергу, залежить знову ж таки від розстановки політичних сил у парламенті.

Залежно від підтримки уряду з боку різних парламентських фракцій 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 знаходиться 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 вказаний процес відбувається, коли жодна з партій не має у своєму розпорядженні парламентської більшості (Нідерланди, Бельгія, Австрія, Італія, Данія). Формування уряду тут інколи 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» [2, с. 65].

Якщо в рамках однопартійних урядів міністерські посади в основному розподіляються прем'єр-міністром, то в коаліційних вирішальну роль у цьому часто виконують політичні партії, що делегують міністрів у кабінет. Ці партії мають, як правило, свої квоти, що виділяються пропорційно числу їх партійних фракцій. Подібний процес голландський дослідник Р. Андевег вельми влучно назвав «колонізація уряду політичними партіями» [1, с. 140].

У багатьох країнах уряд наділяється доволі широкою нормотворчістю. Він не тільки видає різні підзаконні акти, що окреслюють умови й порядок застосування законів і забезпечують їх виконання, а й володіє правом видання нормативних актів, що мають силу закону. Вказані акти найчастіше приймаються урядом на підставі так званого делегованого законодавства, тобто права, що безпосередньо делегується йому парламентом. Така можливість передбачена, наприклад, конституціями Італії й Латвії. Досить значне поширення делеговане законодавство має у Великобританії [11, с. 390].

На окрему увагу заслуговує питання взаємодії уряду й парламенту 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, в дійсності більшість законопроектів вноситься в парламент урядом. Однак якщо прем'єр-міністр та інші міністри і не мають права 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. Вотум недовіри – це механізм, що використовується членами парламенту для зміни складу уряду, який втратив підтримку більшості. 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. Зазначимо, що парламент теж 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.) [14, с. 35–47; 15, с. 48–60].

У Великобританії важливе значення в реалізації парламентського контролю надається спеціальним комітетам парламенту, які призначаються зазвичай на строк роботи парламенту для розгляду різних питань шляхом збирання письмових та усних свідчень [13, с. 158–163].

У Конституції Іспанії міститься окремий розділ про відносини між урядом і Генеральним кортесом (парламентом), нормами якого передбачено, що за свою політичну діяльність уряд несе солідарну відповідальність перед Конгресом депутатів (нижньою палатою парламенту) [7, с. 74–75]. Можливість відставки уряду шляхом вираження недовіри передбачена практично у всіх державах з парламентською формою правління і є її загальною суттєвою рисою.

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 немовби передбачається, що Кабінет користується довірою парламенту, внаслідок 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.

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 уряду прем'єр-міністр, як правило, може рекомендувати главі держави достроково розпустити парламент (або його нижню палату при двопалатній структурі останнього) 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. Так, у Греції пре-

зидент вправі розпустити парламент, якщо двом урядам поспіль було виражено вотум недовіри [14, с. 35–47]. Правом розпуску нижньої палати парламенту – Національної ради володіє, наприклад, федеральний президент Австрії [6, с. 49]. Розпустити обидві палати парламенту (або одну з них), заслухавши звіт їх голів, має право президент Італії [7, с. 119]. Однак глава держави наданим йому правом розпуску користується рідко, а якщо й робить це, то з ініціативи уряду.

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 [7, с. 75]. Можлива й інша ситуація: контрасигнування актів президента про розпуск парламенту не передбачено в таких парламентських державах, як Болгарія, Греція, Молдова, Словаччина, Чехія, Фінляндія [17, с. 21–22].

З погляду В. Четверніна, достроковий розпуск парламенту (нижньої палати) зазвичай відбувається через урядову кризу в певних випадках [12, 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 внутріпартійних розбіжностей, прем'єр-міністрові як фактичному лідеру правлячої партії належить вирішувати питання про подальшу долю уряду.

Достроковий розпуск нижньої палати можливий уже 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 пов'язані 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. Наприклад, у ФРН для уникнення частих розпусків нижньої палати допускається лише конструктивний вотум недовіри, отже, відставка уряду з волі абсолютної парламентської більшості відбувається лише коли обраний новий бундесканцлер. Таке положення виключає достроковий розпуск нижньої палати парламенту у відповідь на недовіру уряду [16, с. 187].

Узагальнюючи різні підходи до цієї проблеми, можемо виокремити такі юридичні ознаки моделі поділу державної влади й відповідної системи стримувань і противаг у парламентських монархіяx і республіках: 1) формування уряду парламентом (нижньою палатою) лише за мінімальною (або навіть номінальною) участю глави держави і вирішальна при цьому роль у цьо-

му 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 контрастнуються главою уряду та/або відповідним міністром.

#### Список використаних джерел

1. Andeweg, R. B. Centrifugal forces and collective decision – making: The case of Dutch cabinets [Текст] / R. B. Andeweg // European journal of political research. – Dordrecht, 1988. – Vo1. 16, N 2. – P. 125–151.
2. 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.
3. Marshall, G. Ministerial responsibility [Текст] / G. Marshall. – Oxford [England] ; New York : Oxford University Press, 1989. – 174 p.
4. Perenthaler, P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre [Текст] / P. Perenthaler. – Wien ; New York : Springer, 1986. – 476 p.
5. Zippelius, R. Allgemeine Staatslehre: (Politikwissenschaft) [Текст] : ein Studienbuch. 13., neubearbeitete Aufl / R. Zippelius. – München : Beck, 1999. – 465 s.

6. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Норма, 2001. — Т. 1. — 824 с.
7. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М. : Норма, 2001. — Т. 2. — 840 с.
8. Конституция Индии [Текст] / под ред. И. Д. Левиной, В. А. Мамаева. — М. : Изд-во иностр. лит., 1956. — 446 с.
9. Конституция республики Болгария [Текст] // Право и жизнь. — М., 1992. — № 2. — С. 30–45.
10. Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник / А. А. Мишин. — М. : Белые альвы, 1996. — 400 с.
11. Государственное право буржуазных и развивающихся стран [Текст] : учебник / под ред. А. А. Мишина, Г. В. Барабшева. — М. : Юрид. лит., 1989. — 482 с.
12. Проблемы общей теории права и государства [Текст] / под ред. В. С. Нерсесянца. — М. : Изд-во гр. Норма – Инфра-М, 1999. — 794 с.
13. Тулаев, А. Н. Особенности парламентского контроля за деятельностью правительства в странах Западной Европы [Текст] / А. Н. Тулаев // Журн. рос. права. — 2004. — № 1. — С. 158–163.
14. Хмелько, І. Парламентський контроль [Текст] / І. Хмелько // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади : вісн. Програми сприяння парламенту України університету Індіана. — Квітень, 2005. — № 69/а. — С. 35–47.
15. Хмелько, І. Парламентські спеціальні слідчі комісії: порівняльний аналіз повноважень [Текст] / І. Хмелько // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади : вісн. Програми сприяння парламенту України університету Індіана. — Квітень, 2005. — № 69/а. — С. 48–60.
16. Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) [Текст] : [пер. с венг.] / А. Шайо. — М. : Юрист, 2001. — 292 с.
17. Шаповал, В. М. Конституція і виконавча влада [Текст] / В. М. Шаповал. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 80 с.
18. Энтин, Л. М. Правительство в зарубежных странах [Текст] / Л. М. Энтин // Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — М. : Изд-во НОРМА, 2000. — 832 с.
19. Энтин, Л. М. Разделение властей: опыт современных государств [Текст] / Л. М. Энтин. — М. : Юрид. лит., 1995. — 174 с.

*Стаття надійшла 27 січня 2015 р.*

И. В. Процюк

**Система сдержек и противовесов в функционировании механизма государственной власти парламентского государства**

*В статье анализируются основные аспекты функционирования принципа разделения властей в парламентском государстве, рассматриваются элементы системы сдержек и противовесов для эффективного функционирования механизма государственной власти, его особенности в различных парламентских государствах.*

**Ключевые слова:** парламентское государство, разделение властей, система сдержек и противовесов, парламентский контроль, вотум недоверия.

I. V. Protsyuk

**The system of checks and balances in the functioning of the government parliamentary state**

*The article analyzes the principle of separation of state power, which is classified as «mild», «flexible» model of power division, which focuses primarily on institutional component partially functional and requires virtually no subjective distinction. Institutional aspect is that there are three branches of government – legislative, executive and judicial – with both the relevant authorities to carry out their power. The most important feature of the parliamentary model of government is a responsibility and a method of forming a government that in countries with this form of government formed by parliament, rather, the party (or coalition of parties) that has a majority of seats in it.*

*It is reported that in parliamentary countries although the president and the government formed by parliament but act as relatively independent of it institutions. The essence of the parliament of two chambers of parliament manifested here that if parliamentary responsibility of the government and the right to dissolve parliament the president within the relationship between the branches of government (legislative and executive) can talk about inequality chambers of parliament, in the case of such a structure last government formed on the basis schedule only political parties in the lower chamber.*

*It is describing a functional aspect of separation of powers, which is manifested by a functional independence of branches of power, and in the same*



*time, by communication, compensation, limitation (interpenetration) and control. There are prescribed checks and balances in functional aspect, which means functional interference of one of the branches of power into the competence of other branches. However, interference, which is allowed in the point of functional component or even required, is expected by a model of separation of powers in the parliamentary government. It gives a detailed analysis of the main signs of separation of powers and checks and balances in parliamentary countries.*

*It is analyzed following elements of the system of checks and balances in parliamentary countries: formation of the government by the parliament and the head of state, governmental responsibility to parliament and government influence on parliament through appropriate procedures, the ability to dissolve parliament head of state, the activities of the judiciary and so on.*

*Place and role of the President in the state mechanism for all parliamentary forms of government are determined virtually the same, but the government in these countries vary considerably among themselves. These differences are due to the composition of the government party, which depends on the alignment of political forces in parliament. Special attention should be paid to the interaction of the government and parliament in the legislative process. In most countries where the government relies on the support of the parliamentary majority, the key role is played not by parliament in the legislative process, and the government. Typically, in countries with a parliamentary form of government of their basic laws clearly stipulate that the government (or some of its members) shall have the right of legislative initiative (Greece, Estonia, Italy, Latvia, Germany, Slovakia, Hungary, Czech Republic). Even if the right of legislative initiative reserved for the president, in fact, most of the bills introduced by the Government in Parliament. However, if the Prime Minister and other ministers aren't allowed to bill as members of the government, in fact, they are allowed to do it as deputies of the parliament.*

*It is noted that the parliamentary responsibility of the government is implemented by expressing his vote of no confidence or refusal of confidence. The vote of no confidence – a mechanism used by MPs to change the composition of the government that has lost the support of the majority. Political responsibility to the Parliament may be solidary (the entire government resigns, even if expressed distrust of only one minister) and individual (retiring only one minister, who expressed disbelief). This kind of responsibility is not only possible for the offense, but it is also possible without them. The conclusion of the article is that the possibility of the resignation of the government by expressing confidence is provided in almost all countries with a parliamentary form of government, and it is a common essential feature of it. We obtained and reviewed the legal signs of model of the separation of powers and an appropriate system of checks and balances in the parliamentary monarchies and republics.*

**Keywords:** *parliamentary government, separation of powers, checks and balances, parliamentary control, a vote of confidence.*

---

**П. М. Любченко**, доктор юридичних наук, професор кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

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

---

## Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування

---

*У статті в систематизованому вигляді подається аналіз зарубіжного досвіду нормативного регулювання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, досліджуються тенденції в організації нагляду і контролю в муніципальній сфері, окреслюються можливі шляхи запозичення зарубіжного досвіду для України.*

**Ключові слова:** *контроль, нагляд, зарубіжні країни, органи місцевого самоврядування, суб'єкти державного контролю.*

Незавершеність конституційної, бюджетної, адміністративно-територіальної та цілої низки інших реформ в Україні, подальші пошуки оптимальної моделі місцевого самоврядування змушують вітчизняну науку аналізувати зарубіжну практику нормативно-правової регламентації роботи органів та посадових

осіб місцевого самоврядування, організації державного та громадського контролю за їх діяльністю. Необхідність проведення реформ у сфері місцевого самоврядування є однією із умов подальшого демократичного розвитку України. Пошук шляхів підвищення ефективності контролю роботи органів та посадових осіб, врегулювання інших питань у зазначеній сфері зумовлює необхідність вивчення зарубіжного досвіду. Сьогодні існує достатньо вагомих досліджень систем місцевого самоврядування зарубіжних країн, а от досліджень систем контролю (громадського, державного) за діяльністю органів місцевої влади дуже мало.

Окремі питання державного контролю у сфері місцевого самоврядування в зарубіжних країнах у своїх роботах розглядали П. В. Ворона, Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко, О. О. Петришин [3; 5; 12], однак комплексні дослідження у цій сфері відсутні.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду організації державного та громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, дослідження практики правового регулювання відносин у вказаній сфері, що дозволить провести узагальнення функцій контролюючих суб'єктів і використовувати позитивний досвід для удосконалення чинного законодавства України.

Наприкінці XX – на початку XXI ст. відбулися масштабні реформи у сфері місцевого самоврядування у Франції, Німеччині, Великій Британії, Швеції, Фінляндії, Нідерландах, Польщі, Чехії, Угорщині, Словаччині, країнах Балтії, системну трансформацію інститутів місцевого рівня організації влади проводять країни арабського Сходу. Одним із ключових факторів успішного місцевого самоврядування у світі є його постійне реформування та адаптація до нових викликів, пошук шляхів найбільш оптимального вирішення виникаючих проблем. З метою забезпечення дієвої співпраці та паритетних взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади закріплюються їх взаємні права та обов'язки, визначаються форми та методи їх взаємодії. Проводяться експерименти із введення нових типів муніципальних утворень та органів, способів реалізації громадянами своїх прав та можливостей впливу

на розвиток території їх проживання та держави загалом. Новації, які не виправдали себе, відкидаються, відповідні структури ліквідуються та продовжується пошук варіантів покращення стану місцевого самоврядування та приведення його у відповідність до вимог часу [12, с. 196].

Загальні орієнтири щодо організації контрольно-наглядової діяльності у сфері місцевого самоврядування встановлює Європейська хартія місцевого самоврядування. Нею закріплено, що будь-який адміністративний нагляд за місцевою владою може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом, для забезпечення дотримання закону та конституційних принципів і таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування (ст. 8).

У зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо.

У федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб'єктів федерації та їх посадові особи.

У США існують 50 різних муніципальних систем. Десята поправка до Конституції США визначає, що всі повноваження, які не віднесені до федерального відання, закріплюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливість щодо втілення широкого спектру систем місцевого самоврядування. Водночас органи управління штатів залишають за собою низку засобів та способів забезпечення державного контролю, що часто призводить до залежності спеціальних округів та деяких штатів від державного фінансування та фактичного перебування під їх управлінням (наприклад, округ Колумбія) [12, с. 202]. Органи місцевого самоврядуван-

ня більшості штатів керуються типовими принципами організації та функціонування, що дає змогу уникнути ускладнень в їх роботі та співробітництві з іншими органами та установами.

У Німеччині державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю.

У деяких федеративних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснює і центральний уряд і органи суб'єктів федерації. Для прикладу, в Австрії право здійснювати нагляд і його законодавче регулювання відносно повноважень федеральної виконавчої влади, які входять у сферу власної компетенції громади, належить Федерації, а в інших випадках – землям; нагляд повинні здійснювати органи загального державного управління (ч. 3 ст. 119а Конституції). У зв'язку з порушенням закону бургмістр, члени обштинного правління можуть бути відсторонені від своєї посади губернатором землі (ч. 4 ст. 119).

В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. У Франції префект призначається Радою міністрів (ч. 3 ст. 13<sup>3</sup> Конституції) [9, с. 50]. В Італії Рада міністрів призначає в регіони урядових комісарів, а в провінції – префектів. Префекти здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи «адміністративну опіку», не позбавляють їх відчуття господаря відповідної території [11, с. 126].

У Литві нагляд за дотриманням самоврядуванням Конституції і законів, за виконанням рішень Уряду здійснюється призначеними Урядом представниками (ст. 123 Конституції). У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воєводи, а в галузі фінансових справ – також регіональні рахункові палати (ч. 2 ст. 171 Конституції) [8, с. 195]. Воєвода призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації [15].

У Болгарії центральні державні органи і їх представники повинні здійснювати контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, тільки якщо це передбачено законом (ст. 144 Конституції). Обласний управитель забезпечує здійснення державної політики, захисту національних інтересів, законності і громадського порядку, здійснення адміністративного контролю. Обласний управитель призначається Радою міністрів (ст. 143 Конституції). В Іспанії представник, що призначається Урядом, керує органами державного управління на території автономного Співтовариства, і, за необхідності, координує їх діяльність із діяльністю органів управління автономного Співтовариства (ст. 154 Конституції) [6, с. 373]. В Іспанії контроль за діяльністю органів автономних Співтовариств здійснюється: а) Конституційним судом стосовно конституційності прийнятих ними нормативних актів, що мають силу закону; б) урядом, за поданням Державної ради, стосовно здійснення делегованих повноважень; в) органами адміністративного законодавства стосовно автономного управління і його регламентарних норм; г) Рахунковою Палатою за економічною і бюджетною діяльністю (ст. 153 Конституції). У Португалії в кожній області може знаходитися Урядовий представник, який призначається Радою міністрів, його компетенція здійснюється рівною мірою при самоврядних одиницях, які існують на відповідній території (ст. 262 Конституції) [7, с. 524].

В Угорщині правовий нагляд місцевих органів влади здійснюють урядові установи (ч. 3 ст. 32 Конституції). У Румунії уряд призначає по одному префекту в кожен повіт і в Бухарест. Префект є представником уряду на місцевому рівні, керує децентралізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях. У Чехії державні адміністрації і місцеві органи центральних органів виконавчої влади безпосередньо й опосередковано підпорядковані уряду, який призначає і звільняє їх керівників. В Ізраїлі контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється окружними адміністраторами, які призначаються міністром внутрішніх справ [3, с. 160].

На сучасному етапі у зарубіжних країнах законодавство, як правило, встановлює такі форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління: по-перше, це державне регулювання статусу місцевих представницьких органів, по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представницьких органів, по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади.

Найбільш поширеною донедавна була адміністративна опіка. Згідно з такою системою рішення органів місцевого самоврядування не можуть набирати чинності, поки не одержать схвалення місцевого адміністратора, призначеного або уповноваженого зверху (префекта, губернатора та ін.). Підставою для відмови у схваленні може бути як незаконність, так і недоцільність рішення. За такої системи контролю акт органу місцевого самоврядування не набирає чинності без візи уповноваженого контролера.

На сучасному етапі все більш поширеним стає адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органів місцевого самоврядування. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органи місцевого самоврядування можуть у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів (урядових уповноважених), а й від парламентів, президентів, урядів [2].

У Румунії префект відповідно до ст. 122 Конституції, може опротестувати перед інстанцією адміністративної юстиції акт повітової ради, місцевої ради або примарі, якщо вважає його незаконним. Дія опротестованого акта припиняється за правом.

У Франції з 1982 р. префект втратив право контролю за рішеннями ради на предмет доцільності і хоча за префектом залишилось право контролю рішень на предмет законності, скасування незаконних рішень можливе лише адміністративним судом. Водночас закон зобов'язує раду передавати прийняті нею рішення представнику держави, і рішення ради вважається таким, що вступило в дію, лише після передачі його префекту чи супрефекту і оголошення (опублікування, оприлюднення).

Якщо префект вважає рішення незаконним, протягом двох місяців від дня одержання рішення він може звернутись до адміністративного суду для визнання рішення незаконним, або термінового призупинення виконання рішення до остаточного розгляду його судом.

У Великій Британії затвердженню міністрів підлягають акти муніципалітетів, що містять загальнообов'язкові приписи, акти про місцеві податки й про одержання позик тощо. В Японії схваленню міністерства у справах місцевого самоврядування разом із фінансовими органами підлягають муніципальні акти про місцеві податки й з деяких інших фінансових питань, а створення деяких адміністративних органів і призначення на керівні муніципальні посади в префектурах (наприклад, у галузі освіти, соціального забезпечення) провадиться зі схвалення або за прямою участю відповідних міністерств [2].

У Польщі нагляд і контроль у місцевому самоврядуванні поділяється на зовнішній та внутрішній. Зовнішній контроль здійснюють такі структури, як Верховна контрольна палата, регіональна рахункова палата, податкова адміністрація, Міністерство фінансів або генеральний інспектор податкового контролю, Державна інспекція праці, Агентство реструктуризації та модернізації сільського господарства, яке контролює використання коштів Європейського Союзу на розвиток сільського господарства, Європейська рахункова палата або Європейське бюро по боротьбі з шахрайством. У кожного з цих органів є чітка процедура, за якою вони здійснюють нагляд і контроль. Внутрішній контроль органів місцевого самоврядування здійснюється за трьома напрямками: управлінський контроль, внутрішній аудит та інституційний контроль органів адміністрації. Управлінський контроль – відповідність роботи органів місцевого самоврядування чинному законодавству. Внутрішній аудит – перевірка, наскільки звіти відповідають реальним показникам. Інституційний контроль органів адміністрації – контроль по відношенню до одиниць (підрозділів), які знаходяться поза структурою управління адміністрації, тобто бюджетних одиниць, що кошти з бюджету не отримують, але отриманий прибуток передають до бюджету [14].



Підпорядкування муніципальних органів органам державної влади забезпечується погрозою застосування проти муніципальних рад, їхніх членів і службовців адміністративних санкцій. Такими санкціями є розпуск муніципалітетів, примусова відставка муніципальних рад, передача тих або інших повноважень муніципалітету урядовим агентам, відсторонення мерів і муніципальних службовців від посади, накладення на них різних стягнень, скасування актів муніципальних органів. Так, можливість розпуску муніципальних рад передбачена в законодавстві Франції, Італії, Японії. У Великій Британії і Японії центральний уряд, а в США уряди штатів можуть вилучати з відання муніципалітетів і доручати своїм чиновникам керівництво справами місцевого самоврядування, з якими муніципалітет, на думку вищестоящої влади, не справляється [2].

У Франції в разі необхідності префект обгрунтованою постановою може призупинити діяльність ради на термін не більше місяця. Про це префект повідомляє міністра внутрішніх справ. Якщо рада не може забезпечити управління комуною, вона може бути розпущена, якщо це схвалено на засіданні Ради міністрів. Протягом тижня після розпуску ради префект призначає спеціальну комісію в складі від трьох осіб для комун до 35 000 мешканців до семи осіб для комун з більшою кількістю населення. Не пізніше ніж за два місяці з моменту розпуску мають бути проведені нові вибори. Після сформування нової ради комісія припиняє своє існування.

У Польщі Голова Ради міністрів має право у випадку систематичного порушення Конституції і законів, неефективного виконання громадських завдань і відсутності надії на швидке виправлення ситуації розпустити органи територіального самоврядування і призначити на термін до двох років комісарське правління [15]. В Ізраїлі у випадку коли місцевий орган влади не спроможний успішно функціонувати (недотримання бюджетної дисципліни, конфлікти в місцевій раді, що заважають її роботі, корупція та ін.), міністр внутрішніх справ має право розпустити місцеву раду чи адміністрацію, тимчасово передати управління спеціально уповноваженій особі або комісії і призначити до наступ-

них виборів виконуючого обов'язки голови ради та раду [3, с. 160].

У низці держав, насамперед у країнах англосаксонської муніципальної традиції, широко застосовується судовий контроль за відповідністю рішення муніципальної влади актам центральних органів. У Великій Британії, Канаді, США, якщо уряд вважає, що місцеві органи управління неналежно виконують свої повноваження, то він має право звернутися до суду з вимогою видання судового наказу, який забороняє або зобов'язує здійснювати певні дії. Більше того, у багатьох зарубіжних країнах громадяни мають право оскаржити дії місцевих органів управління у судовому порядку. Зокрема, у Швеції місцеві органи влади мають досить широку автономію та мають право здійснювати усі дії, які відповідають інтересам мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас, якщо місцевий мешканець вважає, що муніципалітет вийшов за рамки своєї компетенції, то він має право оскаржити рішення муніципалітету до відповідної судової інстанції [2].

Контроль за роботою місцевих представницьких органів може виражатися у безпосередньому інспектуванні їх діяльності, запитуванні необхідних документів й інформації, заслуховуванні їх звітів, створенні органів, які спеціалізуються на державному контролі. Зокрема, у Великій Британії та Скандинавських країнах зазначений контроль здійснює інститут омбудсмена. Він має право ставити питання про відповідальність посадових осіб місцевих виборних органів за неправильне розпорядження фінансово-бюджетними коштами, порушення прав людини тощо. Достатньо важливим є омбудсмен в Ісландії, який у кожній справі, у якій, на його думку, допущено порушення прав і свобод людини, рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, він надає поради і рекомендації вищезазначеним органам щодо виправлення чи удосконалення ними своїх рішень. Подібні функції здійснюють омбудсмени Норвегії, Румунії, Словенії, а також *Provedor de Justia* Португалії, Республіки Молдова [10, с. 119].

Регіональні омбудсмени діють у Великій Британії, Франції, Федеративній Республіці Німеччина, США, Швейцарії, Росій-

ській Федерації, Італійській Республіці тощо. Вони відрізняються правовим статусом, що є цілком логічним, враховуючи правові традиції, менталітет та інші чинники. У Великій Британії регіональні омбудсмени діють на рівні Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії, при цьому перші два відіграють роль колегіальних омбудсменівських служб, тісно пов'язаних (у т. ч. організаційно) з парламентським омбудсменом, який, у свою чергу, є членом комісії з місцевого управління Англії та Уельсу [1, с. 148–149]. Запровадження такого інституту в Україні є логічним і доречним саме як «комісарів з місцевого самоврядування», як захисників прав та інтересів громадян, і як суб'єкта контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т. ч. і при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності [5, с. 123].

В Ірландії, Люксембурзі, Польщі діє система тристоронніх форумів представників урядових, комерційних та профспілкових організацій. Дорадчі комітети представляють собою групи волонтерів з представників громади, які працюють на постійній основі в режимі проведення засідань і допомагають з'ясувати інтереси громади в тих питаннях, вирішенням яких опікується громадська організація, місцевий орган влади чи орган місцевого самоврядування. Це одна з найактивніших форм участі громади, яка водночас потребує від учасників – представників громади неабиякої самовідданості громадській справі. Такий орган включає дещо обмежене коло громадян, які спроможні відобразити думку громади. Створення дорадчих комітетів ініціюється, як правило, органами місцевого самоврядування або профільними недержавними організаціями [4, с. 96–97].

Загальний напрям змін, що відбулися останнім часом у публічному управлінні різних країн, пов'язаний з відмовою від низки постулатів, традиційних для цієї сфери, і характеризується спрямованістю на участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні проблем на всіх рівнях: загальнодержавному, регіональному та місцевому.

Кабінет Міністрів Ради Європи у Рекомендаціях № R (2002)2 від 21 лютого 2002 р. «Про доступ до офіційних документів» зазначив, що широкий доступ до офіційних документів на основі

рівноправності та відповідно до чітких правил дозволяє громадянам виробити адекватне бачення та сформувані критичні погляди щодо стану суспільства, у якому вони живуть, та щодо органів влади, які ними керують, сприяє більшій дієвості та ефективності адміністративних органів і допомагає підтримувати їх цілісність, усуваючи ризик корупції, а також є чинником, що підтверджує легітимність органів управління як державних служб і посилює довіру громадськості до органів державної влади [13].

О. О. Петришин зазначає, що Україна перебуває у більш вигідному становищі порівняно із країнами з давніми та сильними демократичними традиціями на шляху становлення і розвитку місцевого самоврядування. Адже, як відомо, процвітаючу країну можна побудувати лише на фундаменті рівноправних та таких, що засновані на взаємній повазі, відносин між громадянином, недержавними установами і організаціями, органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Беручи до уваги світовий, у тому числі досвід організації і діяльності місцевого самоврядування в англосаксонських країнах, наша держава має можливість виробити власний національно орієнтований курс побудови дієвого та спроможного місцевого самоврядування, підтриманого державою та громадянським суспільством, що розвивається [12, с. 205].

Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна зробити такі висновки: для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні необхідно чітко визначити перелік державних органів та посадових осіб, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, врегулювати процедуру здійснення нагляду і контролю у муніципальній сфері, запровадити єдині принципи та методи реалізації державного контролю на регіональному та місцевому рівнях.

#### Список використаних джерел

1. Абасов, Г. Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики [Текст] : [монографія] / Г. Г. Абасов ; [відп. ред. Ю. С. Шемшученко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України]. – К. : Юрид. думка, 2011. – 248 с.

2. Адміністративний, судовий та фінансовий контроль за діяльністю місцевого самоврядування з боку центральної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bookster.com.ua/seminars/question/2023>.
3. Ворона, П. В. Механізм та особливості державного контролю місцевої влади Ізраїлю на прикладі муніципалітетів [Текст] / П. В. Ворона // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – С. 159–165.
4. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики [Текст] / уклад.: Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К., 2005. – 250 с.
5. Коломоєць, Т. О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрями його запозичення в Україні [Текст] / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко // Вісн. Запоріж. нац. ун-ту. Юрид. науки. – 2012. – № 1 (ч. 1). – С. 120–129.
6. Конституція Іспанії от 06.12.78 г. [Текст] // Конституції государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА – ИНФРА М, 1999. – 816 с.
7. Конституция Португальской Республики от 02.04.1976 г. [Текст] // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА – ИНФРА М, 1999. – 816 с.
8. Конституція Республіки Польща від 02.04.97 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 173–205.
9. Конституція Французької Республіки від 04.10.58 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. – С. 47–72.
10. Лиско, Г. О. Позасудове вирішення публічно-правових спорів [Текст] : посібник / Г. О. Лиско, Л. Б. Сало, А. М. Школик. – Львів : Центр досліджень місц. самоврядування, 2010. – 143 с.
11. Падалко, Г. В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект [Текст] / Г. В. Падалко // Держава і право : зб. наук. пр. – Вип. 57. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – С. 123–129.
12. Петришин, О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку [Текст] / О. О. Петришин // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2013. – Вип. 25. – С. 195–207.
13. Про доступ до офіційних документів: Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи № R (2002)2 від 21 лютого 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33).

14. Рафал Дубел Внутрішній аудит органів самоврядування Польщі: типові порушення в сфері правил про публічні торги та закупівлі, неправильне ведення фінансової документації [Електронний ресурс] / Рафал Дубел. — Режим доступу: <http://www.oblrada.kharkov.ua/uk/news/vnutrishniy-audit-orhaniv-samovryaduvannya-polshchitypovi-porushennya-v-sferi-pravyl-8780.html>.
15. Ustawa o wojewodzie I administracji w wojewodztwie z dnia 23 stycznia 2009 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.Sejm.gov.pl](http://www.Sejm.gov.pl).

*Стаття надійшла 26 січня 2015 р.*

**П. Н. Любченко, А. А. Смоляр**

### **Зарубежный опыт организации контроля в сфере местного самоуправления**

*В статье в систематизированном виде дается анализ зарубежного опыта нормативного регулирования контроля за деятельностью органов местного самоуправления, исследуются тенденции в организации надзора и контроля в муниципальной сфере, определяются возможные пути заимствования зарубежного опыта для Украины.*

**Ключевые слова:** *контроль, надзор, зарубежные страны, органы местного самоуправления, субъекты государственного контроля.*

**P. M. Liubchenko, O. A. Smolar**

### **Foreign experience of control in local government**

*In the article in systematic form submitted analysis of foreign experience of regulatory control over the activities of local government.*

*In foreign countries the organization control over the activities of local governments is determined by many factors: form of government (monarchy, republic), the form of government (unitary federation), a form of political regime (liberal democracy, social democracy), models of local government and so on.*

*In federal countries, state control in local government is preferably carried out bodies of the federation and their officials. In unitary states administrative supervision in local government tend to exercise governmental representatives.*

*At the present stage in foreign countries, legislation usually establishes the following forms of control over the activities of local representative authorities: firstly, a state regulatory status of local representative bodies, and secondly, control measures on the actions of local representative bodies, and thirdly,*

*formation of financial dependence of local representative bodies of the central government.*

*The most common until recently was an administrative custody. Under such a system the decision of local authorities can not take effect until they get approval by the local administrator, appointed or authorized above (prefect, governor, etc.). The grounds for refusal in approval may be a unlawfulness and unreasonableness of the decision. In such system of control of the local government act shall not take effect without a visa authorized controller.*

*At the present stage is more common administrative supervision that only limited verification of legality decisions of local governments. In this approach, the authorized entity alone can not overrule the advice, and may only initiate recognition of their illegal in court. In turn, local governments can in court to defend their autonomy.*

*Submission municipal public authorities provided against the threat of municipal councils of their members and employees of administrative sanctions. These sanctions are dissolving municipalities, municipal councils forced resignation, transfer of certain powers of the municipality government agents, removal of mayors and municipal officials from office, imposed by the various penalties, the abolition of municipal acts.*

*Monitoring the work of local representative bodies can be expressed in a direct inspection of their work, questioning the necessary documents and information, hearing their reports, the creation of which specialize in state control. In particular, in the UK and Scandinavian countries mentioned Committees ombudsman institution.*

*The general direction of the changes that have recently occurred in public administration in different countries associated with the rejection of a number of postulates, traditional for this area and is characterized by focus on the participation of civil society in addressing the problem at all levels: national, regional and local.*

*For effective oversight and control over the activities of bodies and officials of local government in Ukraine should clearly define the list of state bodies and officials entitled to exercise control and oversight functions in local government, delineate powers between the subjects of control, regulation of the procedure supervision and control in the municipal sphere, to establish common principles and methods of implementation of state control at the regional and local levels.*

**Keywords:** *control, supervision, foreign countries, local governments, subjects of state control.*

УДК 342.25

---

**Т. В. Стешенко**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

**Л. С. Стешенко**, студентка Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **Міжнародні виборчі стандарти, їх реалізація у виборчому законодавстві України**

---

*У статті розглянуто ступінь імплементації міжнародно-правових стандартів демократичних виборів. Визначено, що виборче законодавство України не повною мірою узгоджено з міжнародними виборчими стандартами, у зв'язку з чим виникає велика кількість проблемних питань, пов'язаних з практикою застосування виборчого законодавства України.*

**Ключові слова:** виборче законодавство, міжнародні виборчі стандарти, правова природа міжнародних виборчих стандартів.

Світовою спільнотою в міжнародно-правових актах напрацьована низка норм у галузі прав людини, спрямованих на забезпечення вільних, справедливих виборів, які являють собою міжнародні виборчі стандарти.

Питання міжнародних виборчих стандартів, їх реалізація у виборчому законодавстві та практиці проведення виборів в Україні останнім часом привертає увагу як науковців, керів-



ників органів публічної влади, членів виборчих комісій, так і громадськості. Природа міжнародних виборчих стандартів на сьогодні не є остаточно вивченою. Міжнародні стандарти демократичних виборів уже тривалий час привертають увагу не лише завдяки своєму змісту, але й неоднозначній правовій природі. З одного боку, до них належать норми міжнародного права, які набувають форми загальних принципів, основоположних засад демократичних виборів, з другого – рівень міжнародних виборчих стандартів представлений актами міжнародних організацій, які не є зобов'язальними або мають політичний характер.

Слід зазначити, що окремі аспекти визначення міжнародних виборчих стандартів як конституційно-правового та міжнародно-правового явища розглядалися як у вітчизняній, так і в західній юридичній літературі. В Україні актуальні проблеми безпосередньої демократії, народовладдя, проблематику міжнародних виборчих стандартів, різні аспекти правового регулювання виборів, дії виборчого законодавства досліджували В. Д. Бабкін, М. О. Баймуратов, Ф. Г. Бурчак, І. П. Бутко, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, Р. П. Князевіч, М. І. Козюбра, В. В. Копейчиков, М. І. Корнієнко, Б. Я. Кофман, Л. Т. Кривенко, М. І. Малишко, П. Ф. Мартиненко, В. В. Медведчук, В. Ф. Мелашенко, О. М. Мироненко, Г. О. Мурашин, Нгуєн Ань Туан, Н. Р. Ніжник, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, С. Г. Серьогіна, В. Ф. Сиренко, М. І. Ставнійчук, А. П. Таранов, В. Я. Тацій, Є. А. Тихонова, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, М. В. Цвік, П. Ф. Чалий, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Н. Г. Шукліна, Л. П. Юзьков, А. І. Юшик, В. Д. Яворський та ін.

Мета статті полягає у дослідженні правової природи міжнародних виборчих стандартів, їх структурної, системної та змістовної характеристик, а також актуальних питань сприйняття та реалізації Україною міжнародних виборчих стандартів. Необхідним також вбачається визначити юридичну сутність та розробити сучасне розуміння міжнародних виборчих стандартів.

Перші міжнародні виборчі стандарти були сформовані у міжнародно-правових актах, присвячених правам людини: ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. [1, с. 39–43], ст. 3

Першого протоколу 1952 р. до Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [3], ст. 25 Міжнародного пакту про громадські і політичні права 1966 р. [2]. Вказані акти ратифіковані Парламентом, у зв'язку з чим вони стали складовою національного законодавства України.

У найбільш систематизованому вигляді європейські стандарти демократичних виборів викладено у Кодексі належної практики у виборчих справах [4, с. 50–81], прийнятому Венеціанською комісією у 2002 р. і визнаному «еталонним документом Ради Європи». У цьому документі закріплено положення про те, що вибори, які відповідають спільним для європейської спадщини принципам демократичного суспільства, мають спиратися на п'ять засад виборчого права: загальність, рівність, вільність, таємність і безпосередність; крім того, вибори мають проводитись регулярно.

Система європейських стандартів демократичних виборів не вичерпується проголошенням основних принципів; вона приділяє значну увагу спільному розумінню мінімального змісту цих стандартів, а також мінімальних вимог щодо практики їх дотримання.

Наприклад, С. Г. Серьогіна зазначає, що стандарти виборів являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів і вимог щодо належної підготовки, проведення виборів та визначення їх результатів [12, с. 39].

Б. Я. Кофман у своїх наукових статтях та дисертаційному дослідженні формулює чітке визначення міжнародних виборчих стандартів та їх правову природу. Так, науковець зазначає, що міжнародні виборчі стандарти є сукупністю визнаних спочатку на міжнародному, а потім і на внутрідержавному (національному) рівнях правових норм (матеріальних і процесуальних, технологічних (технічних)) і нормативних вимог, що мають різну правову силу (загальнообов'язкові, рекомендаційні), в яких узагальнений накопичений світовим співтовариством держав досвід нормативно-правової регламентації і регулювання суспільних відносин у сфері організації і проведення виборів в органи державної влади і місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення одноманітного розуміння і застосування принципів і норм виборчого законодавства.

Міжнародні виборчі стандарти виступають як нормативна основа правозастосовної практики держав і їхніх органів і одночасно як один із правових засобів процесу реалізації норм виборчого законодавства.

Правова природа міжнародних стандартів, у тому числі й міжнародних виборчих стандартів, достатньо яскраво характеризує їх дефінітивний зміст, який в аксіологічному, телеологічному, наочному, об'єктному, конституційно-інституційному і статутарно-функціональному аспектах можна звести до декількох позицій: а) вони є в переважній своїй більшості стандартами у сфері прав людини, тобто певними нормативними рамками, у межах яких повинна діяти держава, її органи і всі інші суб'єкти прав, з метою легалізації, легітимації, охорони, захисту і реалізації різнорівневих і поліоб'єктних прав людини; б) вони виникають у результаті міжнародної нормотворчості (правотворчості); в) вони є правилами, передбаченими в міжнародному праві; г) вони знаходять свій зовнішній вираз за допомогою міжнародного правила поведінки (міжнародної правової норми); ґ) вони виступають у вигляді зобов'язань держав, узятих ними в рамках міжнародних угод; д) вони носять наднаціональний характер, але знаходять свою практичну реалізацію у внутрішній діяльності держави; е) вони посідають важливе місце серед методів глобального управління в контексті становлення, формування і розвитку глобального конституціоналізму; є) за своєю правовою конструкцією й етимологічним змістом вони є міжнародними нормами-принципами, тобто основоположними засадами, регулюючими коло вельми важливих суспільних відносин, що становлять інтерес для держав – членів світового співтовариства; ж) міжнародні виборчі стандарти слід розглядати в системно-структурному аспекті, що демонструє їх блокову побудову з окремих підсистем, серед яких можна виділити: міжнародні стандарти виборчого права; міжнародні стандарти виборчого законодавства; міжнародні стандарти виборчого процесу; міжнародні стандарти участі громадськості в електоральній демократії і т. д.; з) структурні елементи системи міжнародних виборчих стандартів носять суворо окреслене етимологічне, телеологічне і функціональне навантаження, вони спрямовані

на регламентацію і нормативне регулювання різних сторін виборчого процесу і виборчого законодавства, маючи за основну мету проведення демократичних виборів; и) норми, утворюючі міжнародні виборчі стандарти, за своєю видовою характеристикою є матеріальними і процесуальними (технічними/технологічними) [7, с. 67–70].

Дотримання міжнародних стандартів демократичних виборів є предметом уваги з боку міжнародних місій спостереження за виборами, серед яких найбільш авторитетними є місії, очолювані ОБСЄ/БДІПЛ. Одним із обов'язкових розділів звітів місії спостереження ОБСЄ/БДІПЛ є аналіз законодавства відповідної держави на предмет його відповідності загальнознаним міжнародним стандартам.

Нині розвиток національного виборчого законодавства і проведення виборів неможливі без урахування принципів і норм міжнародного права, закріплених у документах Ради Європи та ОБСЄ, а також Європейської комісії за демократію через право РЄ (Венеціанської комісії) та БДІПЛ ОБСЄ [8].

Становлення демократичної правової державності є неможливим без оновлення представницьких органів публічної влади, проведення регулярних періодичних виборів з метою оновлення депутатського складу парламенту та органів місцевого самоврядування, а також виборів відповідних посадових осіб (голови держави та голови органів місцевого самоврядування).

В умовах політичної глобалізації та зростання взаємодії та взаємозалежності держав на міжнародній арені вибори органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб виходять на наддержавний рівень, трансформуючись в об'єкт міжнародно-правового регулювання, демонструючи перманентний характер тенденції конституціоналізації міжнародного правопорядку та інтернаціоналізації національного конституційного права. Одним із найбільш яскравих феноменів зазначеної тенденції є міжнародні виборчі стандарти, що мають велику та неминущу політико-правову цінність.

Одним із найважливіших напрямів державотворення в Україні залишається процес сприйняття національним законодавством міжнародних виборчих стандартів та їх реалізація

в електоральному процесі. Саме тут об'єктивно зростає роль конституційно-правового супроводження зазначених процесів, актуалізуються питання обов'язковості для України міжнародних виборчих стандартів, що прийняті нестатутними органами міжнародних міжурядових організацій і неурядових організацій та питання дотримання Україною міжнародних виборчих стандартів.

Стаючи частиною національного законодавства, міжнародні договори набирають чинності законів. Необхідно відзначити ту обставину, що в багатьох державах визнається дія міжнародної норми на території держави *proprio vigore*, тобто власною юридичною чинністю. Зокрема, у Великій Британії діє принцип, сформульований ще в XVIII ст., що його видав англійський юрист У. Блекстон: міжнародне право є частиною права країни [5].

І. І. Лукашук відстоює тезу про те, що загальновизнані норми міжнародного права, які стосуються прав людини, мають особливий статус, оскільки вони: а) мають безпосередню дію; б) визначають сенс, зміст і застосування законів, діяльність законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування; в) забезпечуються правосуддям.

Звідси він робить висновок про те, що норми міжнародного права мають принаймні не меншу силу, ніж норми Конституції [9, с. 327].

Системне тлумачення положення ст. 18 Конституції України про визнання загальновизнаних принципів і норм міжнародного права у відносинах з іншими суб'єктами міжнародного права свідчить про можливість застосування такого підходу й в Україні.

При дослідженні дотримання Україною міжнародних виборчих стандартів, особливо стосовно відповідності до них норм національного виборчого законодавства, особливого значення набуває: 1) юридичний характер міжнародних норм, імплементованих у її національне законодавство (імперативний, диспозитивний, бланкетний, декларативний); 2) визначення кола належних (компетентних) суб'єктів – осіб і організацій, правомочних на здійснення оцінки відповідності національного законодавства й електоральних процедур до міжнародних зобов'язань держави [8, с. 74–80].

Так, відповідно до ст. 40 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права 1966 р. держави, що беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються подавати доповіді про заходи, які вони вживають для запровадження в життя прав, визнаних у цьому Пакті, і про прогрес, досягнутий у використанні цих прав [10].

У відповідності до ст. 57 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. при одержанні запиту від Генерального Секретаря РЄ держава-учасниця подає роз'яснення щодо того, яким чином її внутрішнє право забезпечує ефективне виконання кожного з положень Конвенції [3]. Це безпосередньо стосується й питань виконання зобов'язань держав у сфері реалізації виборчого права, у тому числі й міжнародних виборчих стандартів.

Важливу роль у дотриманні міжнародних виборчих стандартів у національному законодавстві України відіграє так званий національний механізм імплементації норм міжнародного права, що складається з трьох складових його елементів: а) закріпленій у національному законодавстві організаційно-правовий механізм забезпечення реалізації міжнародних зобов'язань; б) система органів публічної влади, уповноважених на реалізацію цих зобов'язань; в) національна правозастосовна практика.

Систему державних органів, уповноважених на реалізацію міжнародних зобов'язань, зокрема міжнародних виборчих стандартів, очолює Кабінет Міністрів України, який відповідно до ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, а також інші органи виконавчої влади [6]. У нашому разі це Міністерство закордонних справ України, Міністерство юстиції України, Центральна виборча комісія України та ін.

Міністерство закордонних справ України відповідно до покладених на нього функціональних завдань забезпечує розвиток міжнародно-правової бази співробітництва України з членами міжнародного співтовариства. З цією метою МЗС України бере участь у приведенні законодавства України у відповідність до її міжнародних зобов'язань і міжнародно-правових норм, узгоджує проекти законів, інших нормативно-правових актів з питань зовнішньополітичної діяльності, міжнародних відносин,

що надходять на узгодження від інших органів, вносить Президентові України чи Кабінету Міністрів України, разом з іншими центральними органами виконавчої влади, пропозиції щодо укладення, припинення чи призупинення дії міжнародних договорів України, а також узгоджує подання зазначеними органами таких пропозицій.

Міністерство юстиції України здійснює міжнародно-правове співробітництво, забезпечує дотримання і виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України із правових питань.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію України» від 30 червня 2004 р. Комісія: 1) забезпечує реалізацію і захист виборчих прав громадян України і права на участь у референдумах; 2) забезпечує дотримання передбачених Конституцією і законами України принципів і основ виборчого процесу і процесу референдуму; 3) здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства України про вибори і референдуми; 4) забезпечує однакове застосування законодавства України про вибори і референдуми на всій території України [11].

Слід зазначити, що складовою національного механізму імплементації міжнародних виборчих стандартів є національна правозастосовна практика. Вона забезпечується в основному рішеннями судів, у тому числі й Конституційного Суду України, в яких містяться правові позиції з питань виборчого права і виборчого процесу в контексті міжнародних виборчих стандартів. Конституційний Суд України здійснює тлумачення, роз'яснення основних положень міжнародних актів у відповідності до Конституції України та законів України, які стосуються виборчих питань. Свій внесок у національну правозастосовну практику в досліджуваній сфері вносять суди загальної і спеціальної юрисдикції (зокрема, адміністративні суди), до компетенції яких входить розгляд питань дотримання виборчого законодавства і здійснюється вирішення виборчих суперечок.

На сьогодні Україна зробила істотні кроки у реалізації європейських стандартів демократичних виборів шляхом імплементації відповідних норм у вітчизняне виборче законодавство, хоча

є підстави стверджувати про незавершеність цього процесу. Вибори є ключовим елементом демократії, тому для входження України до спільноти європейських демократичних держав набуває великого значення приведення всього українського виборчого законодавства та практики проведення виборів у відповідність до європейських стандартів.

#### Список використаних джерел

1. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. [Текст] // Международные акты о правах человека : сб. док. – М. : Норма, 1998. – С. 39–43.
2. Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) [Текст] : пресс-релиз. – СЕ, 2011. – С. 3.
3. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (вместе с Протоколом № 1 1952 г.) [Текст] // Международные избирательные стандарты : сб. док. / отв. ред. А. А. Вешняков ; науч. ред. В. И. Лысенко. – М., 2004. – С. 816–823.
4. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права [Текст] : матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / за ред. Ю. Ключковського ; пер. з англ. – [вид. 2-ге, випр. і доповн.]. – К. : Логос, 2009. – 500 с.
5. Истолкование Английских законов г. Блэкстона [Текст] : в 3 т. / рус. пер. С. Е. Десницкого. – М., 1780. – Т. 1. – С. 44. – (Репринт. копия изд-ва «СПАРК»).
6. Конституція України 1996 року [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Кофман, Б. Міжнародні виборчі стандарти: питання сприйняття та імплементації в національне законодавство України [Текст] / Б. Кофман // Юрид. журн. – 2011. – № 1(103). – С. 67–70.
8. Кофман, Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характеристика [Текст] / Б. Кофман // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2007. – № 3 (9). – С. 74–80.
9. Лукашук, И. И. Значение правовых принципов в охране прав граждан [Текст] / И. И. Лукашук // Подготовка и принятие законов в правовом государстве. – М. : Изд-е Гос. Думы РФ, 1998. – С. 327.
10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
11. Про Центральну виборчу комісію [Текст] : Закон України від 30 черв. 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.



12. Серьогіна, С. Г. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України [Текст] / С. Г. Серьогіна // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2007. – № 1(7). – С. 38–44.

*Стаття надійшла 6 квітня 2015 р.*

**Т. В. Стешенко, Л. С. Стешенко**

**Международные избирательные стандарты, их реализация  
в избирательном законодательстве Украины**

*В статье рассмотрена степень имплементации международно-правовых стандартов демократических выборов. Определено, что избирательное законодательство Украины не в полной мере согласовано с международными избирательными стандартами, в связи с чем возникает большое количество проблемных вопросов, связанных с практикой применения избирательного законодательства Украины.*

**Ключевые слова:** избирательное законодательство, международные избирательные стандарты, правовая природа международных избирательных стандартов.

**T. V. Steshenko, L. S. Steshenko**

**International electoral standards and their implementation in the electoral  
legislation of Ukraine**

*The article explores the degree of implementation of the international legal standards of democratic elections. It has been determined that the electoral legislation of Ukraine is not fully co-ordinated with international electoral standards; in this connection there is a large number of problem issues related to the practice of application of the electoral legislation of Ukraine.*

*The issues of international electoral standards and their implementation in the electoral legislation and practice of holding elections in Ukraine have attracted attention among scientists, learders of public authorities, members of electoral commissions and the public recently. The nature of international electoral standards has not fully been investigated nowadays. The international standards of democratic elections have attracted attention for a long time not only because of content, but also because of ambiguous legal nature. On the one hand, the rules*

*of international law, which take the forms of general principles, fundamental principles of democratic elections belong to the international standards, on the other hand, the level of international electoral standards is presented by acts of international organizations, which are not binding or which have political nature also belongs to international standards.*

*The observance of international standards of democratic elections is the subject of attention of international electoral missions. The most authoritative mission is led by the OSCE. One of the obligatory section of reports of Mission OSCE is to analyze the legislation of the appropriate State according to its compliance with generally accepted international standards.*

*Currently, the development of national electoral legislation and holding of elections are impossible without taking into account the principles and rules of international law embodied in the documents of above mentioned organization and also the European Commission for Democracy through the law of the Council of Europe (Venice Commission).*

*Nowadays, Ukraine has made significant progress in the realization of European standards of democratic elections by implementing the relevant rules in domestic electoral legislation, although there are grounds to state about the incompleteness of this process. Elections are a key element of democracy, that is why for Ukraine's accession to the European community of democratic states harmonization of the Ukrainian electoral legislation and electoral practices in compliance with European standards is of great importance.*

**Keywords:** *electoral law, international electoral standards, the legal nature of international electoral standards.*

УДК 342.533(477)

---

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

## Форми діяльності апарату Верховної Ради України

---

*У статті проведено класифікацію форм діяльності Апарату Верховної Ради України, сформульовано визначення поняття «форми діяльності апарату парламенту». Проведений аналіз дозволив виявити особливості діяльності апарату законодавчого органу України з реалізації форм його діяльності, встановити закономірність залежності форм від таких компонентів статусу апарату парламенту, як функції і компетенція, виявити тенденцію необхідності удосконалення нормотворчої та контрольної форм діяльності.*

**Ключові слова:** *форми діяльності, Апарат Верховної Ради України, парламент, конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України.*

Одним із основних елементів структури конституційно-правового статусу Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) є форми діяльності. Саме вони допомагають виявити особливості його організаційно-процесуальної діяльності – діяльності, спрямованої на забезпечення реалізації Верховною Радою функцій і конституційних повноважень. У цьому аспекті не можна розглядати Апарат лише як обслуговуючий орган, а тим більше стверджувати, що його діяльність не може бути забезпечена відповідними формами та методами. Адже апарат

парламенту як установа, з власними структурними підрозділами, посадовими особами, фахівцями та технічним персоналом має налагодити не тільки власну внутрішньоорганізаційну діяльність, а й у межах зовнішньоорганізаційної діяльності сприяти реалізації функцій і компетенції самої легіслатури. Оптимізація функціональних можливостей, упорядкування структури Апарату, забезпечення професійного та стабільного складу його персоналу потребує прийняття відповідних рішень, що приймаються завдяки здійсненню певних організаційних дій і проваджень, а отже, потребує певних форм (правових (документальних у формі розпоряджень та інших нормативних документів), матеріальних (наприклад, складання звітів) чи нематеріальних (реалізуються в порядку організаційної діяльності)). Розробка цієї проблеми сприятиме зміцненню положення допоміжного структурного підрозділу законодавчого органу в Україні як учасника конституційно-правових відносин.

Проблема форм діяльності апарату парламенту і його посадових осіб малодосліджена. Однак слід вказати імена таких українських та зарубіжних вчених і практиків, як: С. В. Бошно, О. М. Держалюк, А. Д. Доржиєв, А. М. Колодій, Ю. В. Мідна, В. П. Нагребельний, А. Ю. Олійник, Є. В. Охотський, М. Ю. Парамонова та ін. В аспекті наукової розробки мають значення особливості реалізації форм діяльності органів публічної влади, якими займалися такі вчені, як М. В. Цвік, О. В. Петришин, С. Г. Серьогіна та ін.

Метою статті є здійснення класифікації форм діяльності Апарату Верховної Ради, формулювання дефініції «форми діяльності апарату парламенту», надання комплексної характеристики форм діяльності відповідно до запропонованої класифікації, виявлення проблемних аспектів їх реалізації та надання рекомендацій щодо їх усунення.

Форми реалізації функцій і компетенції або «форми діяльності» Апарату є зовнішнім вираженням його діяльності. Це одна з головних категорій, які характеризують, надають «буття змісту і сутності» [5, с. 104] Апарату. У науковій літературі не існує єдиної думки щодо класифікації форм діяльності органів публічної влади. Стосовно апарату легіслатури існує, наприклад,

думка про їх поділ на забезпечувально-правові, кожна з яких реалізується у свою чергу у певних організаційно-правових формах. До забезпечувально-правових форм діяльності апарату Народного Хуралу відносять: інформаційне, аналітичне, правове забезпечення діяльності Народного Хуралу [3, с. 98]. До організаційних форм – видання правових актів (видані Радою Народного Хуралу, Головою Народного Хуралу та Керівником Апарату Народного Хуралу), організаторська робота, експертна робота, консультативна робота [3, с. 110]. Розкривається суть матеріально-технічних дій, за допомогою яких реалізуються вказані форми [3, с. 121]. Проте не виокремлюються матеріально-технічні дії в окрему форму діяльності апарату законодавчого органу. Слід погодитися і з віднесенням до правової форми діяльності інформаційного, аналітичного, правового забезпечення, оскільки вони є напрямками діяльності апарату парламенту, як і експертна, організаційна та інші функції. На нашу думку, за характером наслідків форми діяльності Апарату слід класифікувати на правові, організаційні та матеріально-технічні.

Правова форма діяльності Апарату – це певний законодавчо (юридично) оформлений порядок здійснення ним юридично значимих дій та операцій, спрямованих на забезпечення здійснення функцій парламенту. Результатом правової діяльності є акт індивідуально-правового або юридичного характеру.

Організаційні (фактичні) форми діяльності здійснюються в рамках діючого законодавства, але не вимагають чіткого юридичного оформлення і, як правило, самі по собі не мають юридичних наслідків. Застосовуючи метод аналогії до класифікації організаційних форм у державно-управлінській практиці [7, с. 134], доповнивши їх, слід констатувати, що з метою належної організації роботи Апарату використовується чимало різних організаційних форм: 1) заходи наукового та науково-практичного характеру (наприклад, семінари, «круглі столи»); 2) заходи оперативного характеру (наприклад, наради у Голови Верховної Ради, інструктажі); 3) заходи зовнішньоорганізаційного характеру, пов'язані зі здійсненням діяльності парламенту, його органів та посадових осіб, безпосередньо Апарату; 4) заходи кому-

нікаційного характеру, пов'язані з роботою зі зверненнями, запитами громадян.

Організаційні форми діяльності можуть мати колегіальний та індивідуальний, а також основний та додатковий характер [10, с. 160]. Стосовно Апарату серед основних можна виокремити: апаратні наради, персональну роботу керівника Апарату, його заступників. Серед допоміжних: робочі зустрічі, інтерв'ю, телефонні зв'язки з населенням посадових осіб, прийом громадян, закордонні візити делегацій Апарату; звіт про роботу у відрядженні у зв'язку з обміном досвідом між працівниками апаратів парламентів та ін.

Матеріально-технічні форми діяльності також не потребують спеціальних юридичних актів та здійснюються у порядку поточної роботи. Є зовнішнім проявом різних операцій матеріально-технічного характеру, які використовуються для забезпечення як діяльності Апарату, так і в цілому Верховної Ради. Полягають у веденні діловодства, зборі та обробці інформації, звітах, прогнозах, кошторисах, довідках, здійсненні бухгалтерського обліку, статистиці, табельній роботі, соціальному, лікувальному, профілактичному, побутовому, транспортному забезпеченні тощо. Досить детально порядок реалізації Апаратом матеріально-технічних форм розглядає М. Ю. Парамонова на дисертаційному рівні [8], а в частині здійснення процедури діловодства – А. М. Колодій і А. Ю. Олійник [6, с. 116–123].

За характером дій правові форми діяльності Апарату можна класифікувати на нормотворчу, правотворчу, установчу, контрольну, інтерпретаційну.

У межах нормотворчої форми діяльності Апарату можна виокремити нормативно-статутне провадження (щодо розробки та затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку, професійно-кваліфікаційних характеристик, посадових інструкцій). У межах правозастосовчої – нагородне (щодо присвоєння рангів державних службовців). Нормотворча форма діяльності Апарату пов'язана з установленням, зміною чи відміною нормативних приписів (наприклад, видання розпорядження керівника Апарату). Відповідно до підп. 9.2.1 Положення «Про порядок роботи з документами у Верховній Раді України»,

затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448, в апараті парламенту приймаються й інші нормативні документи. Які саме це документи, – має вирішити законодавець шляхом прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», що сприятиме удосконаленню нормотворчої форми діяльності Апарату. Що стосується висновків юридичних експертиз, то Ю. В. Мідна, С. В. Бошно розглядають їх як один із видів нетрадиційних джерел права. На думку С. В. Бошно, однією із ключових перешкод їх офіційного включення у число джерел права є проблема уніфікації висновків, невизначеність правового статусу експертиз, відсутність їх охорони і регулятивних властивостей [4, с. 7–8].

Правозастосовча форма діяльності реалізується шляхом прийняття ряду документів, що «сприяють виявленню особливостей організаційно-правових аспектів практичної діяльності» [2, с. 30]. Зокрема, вони можуть стосуватися надання доручень персоналу Апарату, запрошення на наради, семінари, тренінги, затвердження планів роботи. У межах правозастосовчої форми діяльності здійснюються і дії та процедури з прийняття рекомендацій індивідуально-конкретного характеру (наприклад, за результатами оцінювання службової діяльності); розробляються службові та доповідні записки, довідки, акти, заяви і т. п.

Розробка керівництвом апарату законодавчого органу документів, пов'язаних з реалізацією номінаційних повноважень, реалізує установчу форму діяльності. Можна виокремити такі дії внутрішньоорганізаційного напрямку в її межах: призначення відповідної категорії робітників, формування персонального складу робітників структурних підрозділів Апарату, зміни їх кількісного і персонального складу. Виходячи з аналізу нормативних актів, до установчих проваджень функціонального напрямку, зокрема, належать: внесення клопотань про укладення трудового договору; проведення попередніх співбесід з особами, які оформляються на роботу в Апарат.

Виходячи з Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затвердженого розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448, контрольна форма діяльності Апарату виявляється у сукуп-

ності дій і процедур внутрішньоорганізаційного і зовнішньо-організаційного напрямку щодо: постановки документів на контроль, формування інформаційної бази даних щодо контрольних документів; перевірки своєчасного доведення документів до виконавців; обліку та узагальнення результатів контролю за виконанням документів; інформування керівництва про стан виконання документів; повідомлення про стан виконання на зборах, засіданнях; зняття документів з контролю.

Контрольні повноваження Апарату в аспекті організації контролю за дотриманням термінів розгляду запитів народних депутатів України закріплені Положенням про Апарат Верховної Ради України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 р. № 769 і визначаються також у Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х; стосуються головним чином своєчасного надходження відповідей на депутатські запити. Стан виконання порушених у них питань і проблем належить виключно до компетенції парламентарія. На жаль, депутатський запит як форма індивідуальної діяльності парламентарія законодавчо не підлягає контролю, оскільки це сприймається як обмеження його права на самостійну діяльність. У той же час у багатьох зарубіжних країнах поширена практика офіційного опублікування депутатських запитів та відповідей на них [1, с. 95]. Фактично не діє і важіль впливу законодавця на виконавців депутатських запитів, яким він може скористатися відповідно до п. 1 ст. 351 і п. 1 ст. 382 Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Слід погодитися з О. М. Держалюком, що удосконалення законодавства у сфері контрольних функцій та механізмів щодо депутатських запитів дозволить підвищити їх ефективність [1, с. 98–99].

Крім того, належна реалізація контрольних форм діяльності потребує доповнення системи функцій Апарату контрольною функцією. У зв'язку з цим необхідно реорганізувати його структуру, зокрема в частині утворення на базі Відділу контролю новоутвореного Головного управління контроль-



ного забезпечення з підпорядкуванням йому новоутвореного відділу, який би спеціалізувався на здійсненні аудиту за надходженням та витрачанням коштів на утримання Верховної Ради. Проаналізований нами звіт Рахункової палати за 2012 р. не містить відомостей щодо фінансової перевірки Апарату Верховної Ради. Утворення вказаного підрозділу об'єктивно обумовлено також і закріпленням за Апаратом повноважень розпорядника коштів на утримання Верховної Ради. На сьогодні все більш актуальним стає питання регламентації діяльності Апарату як розпорядника державних коштів, передбачених на забезпечення діяльності Верховної Ради, порядку реалізації ним свого бюджетно-правового статусу з метою забезпечення провадження ефективної бюджетної політики держави. Є. О. Романенко у системі суб'єктів бюджетних правовідносин розрізняє головних та інших – нижчого рівня розпорядників бюджетних коштів. До головних, зокрема, автор відносить установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради. У Бюджетному кодексі України закладено досить широкий перелік функцій головного розпорядника бюджетних коштів. Однак юридично неврегульованим залишається питання неможливості впливу на результати проведення розпорядником бюджетних коштів заходів з укладення договорів (зокрема, взяття юридичних, фінансових зобов'язань) [9, с. 110–111].

Крім того, належна реалізація контрольної функції пов'язана також зі здійсненням повноважень щодо сприяння реалізації Верховною Радою таких складових функції парламентського контролю, як заслуховування урядової Програми діяльності, проведення парламентських слухань та слухань у комітетах Верховної Ради та ін. Звісно, у цьому аспекті парламент потребує наявності необхідної, достатньої, об'єктивної інформації, позбавленої політичного тиску. На сьогодні таку інформацію парламент отримує від уряду, яка в подальшому є матеріалом для реалізації функції парламентського контролю. Наявність же незалежної від уряду інформації, на нашу думку, сприятиме посиленню контролю над урядом, зміцненню суверенітету парламенту, удосконаленню механізму розподілу

влад. З цього слідує, що контрольна функція тісно переплітається з аналітичним напрямом діяльності Апарату.

Інтерпретаційна форма діяльності Апарату включає сукупність дій і процедур з роз'яснення змісту рішень, що були прийняті структурними підрозділами Апарату чи його посадовими особами. Важливе значення мають документи, що можуть прийматися у формі пам'ятки, письма, рекомендації (наприклад, Пам'ятка щодо порядку розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян, підготовлена Відділом з питань звернень громадян від 5 червня 2006 р. № 10-А 1.600).

Отже, форми діяльності Апарату Верховної Ради України можна визначити як зовнішнє вираження однорідних дій і процедур правового, організаційного та матеріально-технічного характеру, що здійснює апарат як структурний підрозділ парламенту в процесі реалізації функцій і компетенцій.

З метою удосконалення реалізації форм діяльності Апарату Верховної Ради України пропонуємо:

1. Прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти», де буде, зокрема, врегульовано питання щодо видів нормативних актів, що видаються посадовими особами Апарату Верховної Ради, визначено способи доведення їх до суб'єктів виконання, а також до відома громадськості.

2. Законодавчо регламентувати здійснення такої форми індивідуальної діяльності депутата, як депутатський запит з точки зору її обов'язкового обліку, планування та офіційного оприлюднення депутатських запитів і відповідей на них, як це має місце в зарубіжній практиці організації парламентського апарату.

3. Доповнити систему функцій Апарату контрольною функцією (що може бути перспективою подальших розробок у цьому напрямі). У зв'язку з цим реорганізувати структуру Апарату в частині утворення на базі Відділу контролю новоутвореного Головного управління контрольного забезпечення з підпорядкуванням йому новоутвореного Відділу, який би спеціалізувався на здійсненні аудиту за надходженням та витрачанням коштів на утримання Верховної Ради. З'ясовано, що реалізація контрольної форми діяльності Апарату залежить від удосконалення аналітичної функції, що об'єктивно обумовлює утворення

у структурі Апарату дослідницької служби або це може бути аналог головного управління з аналітичного забезпечення, що сприятиме упорядкуванню механізму реалізації аналітичної функції (на сьогодні він є фактично розкоординованим внаслідок реалізації її різними структурними підрозділами).

#### Список використаних джерел

1. Держалюк, О. М. Рівень контролю за реалізацією запитів народних депутатів (на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України) [Текст] / О. М. Держалюк // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 1. – С. 93–99.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; за ред. С. Г. Сєрьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
3. Доржиев, А. Д. Правовое положение аппарата Народного Хурала Республики Бурятия [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Доржиев Алдар Джангарович. – Томск, 2007. – 222 с.
4. Евсеева, М. В. Проблемы правового регулирования экспертизы законопроектов и пути его совершенствования [Текст] / М. В. Евсеева // История государства и права. – 2009. – № 1. – С. 5–8.
5. Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.] ; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Х. : Право, 2011. – С. 104.
6. Колодій, А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
7. Охотский, Е. В. Государственное управление в современной России [Текст] : учеб.-метод. комплекс / Е. В. Охотский ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т), междунар. ин-т управления. – М. : МГИМО (У) МИД России, 2008. – 548 с.
8. Парамонова, М. Ю. Ресурсне забезпечення діяльності Верховної Ради України: стан і тенденції розвитку (теоретичні засади) [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Марина Юрїївна Парамонова ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К. : [б. в.], 2007. – 243 с.
9. Романенко, Є. О. Види розпорядників державних коштів [Текст] / Є. О. Романенко // Часопис Київ. ун-ту права. – 2014. – № 3. – С. 109–112.

10. Сербюгіна, С. Г. *Форми діяльності місцевих рад: проблеми теорії і практики* [Текст] / С. Г. Сербюгіна // Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв [та ін.]. ; за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – С. 156–190.

*Стаття надійшла 11 березня 2015 р.*

**Н. С. Погребняк**

### **Формы деятельности Apparata Верховной Рады Украины**

*В статье проведена классификация форм деятельности Apparata Верховной Рады Украины, сформулировано определение понятия «формы деятельности аппарата парламента». Проведенный анализ позволил выявить особенности деятельности аппарата законодательного органа Украины по реализации форм его деятельности, установить закономерность зависимости форм от таких компонентов статуса аппарата парламента, как функции и компетенция, выявить тенденцию необходимости усовершенствования нормотворческой и контрольной форм деятельности.*

**Ключевые слова:** *формы деятельности, Аппарат Верховной Рады Украины, парламента, конституционно-правовой статус Apparata Верховной Рады Украины.*

**N. S. Pogrebnyak**

### **Forms of activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine**

*The author substantiates the necessity of the allocation in the structure of the constitution and legal status of the legislature apparatus of such basic component as the activity forms characterizing the outward side of the activity of the Parliament auxiliary institution.*

*As to the character of the consequences of the Apparatus forms of activity it has been classified on: legal, organizational and material-technical ones. Legal form of the Apparatus activity has been defined as certain officially legislated (legally) procedure of realization by it legally significant actions and operations directed to the providing of the realization of the Parliament functions.*

*It is substantiated that organizational forms, as a rule, by themselves has no legal consequences. In the work of the Apparatus it is allocated, in particular, such organizational forms as: 1) measures of the scientific and scientific-practical*

*character (for example, seminars, «round tables»); 2) measures of the operational character (for example, meetings, at the Head of the Verkhovna Rada, briefings); 3) connected with the accomplishing of the Parliament activity, its bodies and officials and of the Apparatus itself; 4) connected with the appeals of citizens work and request of citizens. It is proved that in the course of the everyday work it is also carried out material and technical forms of activity.*

*As to the character of the actions, it is the Apparatus legal forms of activity that are classified as: lawmaking, enforcement, constitutive, control and interpretative. Within the lawmaking activity, forms of the Apparatus activity have been allocated the normative-statute proceedings, enforcement-awarding. On the base of the analysis of the normative acts it is related to the constitutive proceedings of the functional direction, in particular, the following: submitting of petitions for employment contract concluding; conducting of the preliminary interviews with people who are taken to the staff at the Apparatus. It is revealed the problem aspects of the Apparatus control form of activity concerning the organization of the control over the compliance with the terms of the people's deputies of Ukraine. It is proved the necessity to improve the control forms of activity by the way of the addition of the Apparatus system of functions by the control function and the formation in the Apparatus structure of the Chief Control Board on the base of the Control Department with subordination to it of the newly created Department with functions of audit over the receipts and expenditure of the budget funds for providing of the Verkhovna Rada activity (due to the fact that the Apparatus has officially the status of the administrator of funds for maintenance of the Verkhovna Rada). It is substantiated that realization of the Apparatus control function depends on the improvement of analytical function that objectively stipulates the creation at the structure of the Apparatus of the Chief Administration of the analytical providing that will facilitate the ordering of the analytical function mechanism realization. It is also substantiated that interpretation form of the Apparatus activity includes a set of actions and procedures to clarify the content of decisions which were adopted by the structure subdivisions of the Apparatus or by its officials.*

**Keywords:** *forms of activity, Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament, constitutional-legal status of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine.*

УДК 342.25

---

**І. В. Гаращук**, кандидат юридичних наук, завідувач сектору муніципального права та місцевого самоврядування;

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

## Порівняльно-правовий метод у дослідженні місцевого самоврядування

---

*Стаття висвітлює роль, яку відіграє порівняльно-правовий метод у сучасних дослідженнях місцевого самоврядування. Аргументовано своєчасність використання цього методу. Підкреслено, що сучасний стан порівняльного правознавства в цілому характеризується зміщенням у бік досліджень, що мають практичне значення. Наведено ряд концептуальних підходів до розуміння природи порівняльного правознавства. Названо декілька найбільш поширених помилок у проведенні компаративного аналізу. Виокремлено стислий перелік правил, якими доцільно користуватися при проведенні порівняльних досліджень у цілому та місцевого самоврядування зокрема.*

**Ключові слова:** порівняльно-правовий метод, порівняльне правознавство, компаративістські дослідження, місцеве самоврядування.

Останнім часом кількість наукових праць порівняльно-правового спрямування у різних галузях правової науки характеризується значним зростанням. Провідний дослідник цієї сфери А. Саїдов указує на «ренесанс» компаративізму та зазначає, що порівняльне правознавство набирає дедалі більше прихильни-

ків [13]. Так, порівняльне правознавство на сьогодні не лише відроджується, а й набуває нових форм розвитку, інтегруючись у різні сфери юридичних наук, формуючи міждисциплінарні дослідження у сфері права. Актуальність цих досліджень, передусім, ґрунтується на прискоренні процесів глобалізації, стандартизації та уніфікації в усіх сферах життя, в тому числі й у державному будівництві та процесах правоутворення загалом.

На нашу думку, збільшення кількості порівняльно-правових досліджень можна пояснити такими факторами: 1) загально-світова інформаційно-комунікаційна революція, що в свою чергу є рушійним елементом глобалізації як всеохоплюючого явища; 2) стимулювання процесу демократизації світової спільноти, утвердження демократичних цінностей та інститутів у країнах з відмінними соціально-політичними традиціями та реаліями; 3) постійний процес об'єднання держав у політичні та економічні союзи, що в свою чергу створює необхідність реформування національних правових систем; 4) стрімкий розвиток новітніх держав та необхідність використання зарубіжного досвіду при формуванні та утвердженні власних правових інститутів тощо.

Важливо відзначити, що сучасний стан розвитку порівняльного правознавства характеризується поступовим зміщенням у бік досліджень, що мають практичне значення. Це зумовлено тим, що кожна держава має свою систему права та законодавства [9]. У світі немає двох таких держав, в яких би правопорядок повністю збігався. Більше того, в багатьох державах у межах однієї правової системи відбувається поділ права на регіональне (у федеративних державах, таких як США, Російська Федерація), релігійне (наприклад, в Індії) або за расовими ознаками (зокрема, в Малайзії) тощо.

Порівняльно-правові дослідження разом із традиційним історичним, нормативним, соціологічним баченням права дають можливість вивчити ті явища правової дійсності, які раніше не охоплювалися проблематикою правознавства, і вийти за межі національної правової системи. Для юридичної науки, що звертається, насамперед, до національного права, використання порівняльного правознавства особливо важливе, оскільки воно

допомагає встановити, як вирішується аналогічна проблема в різних країнах, дає змогу розширювати юридичні дослідження, враховувати зарубіжний правовий досвід.

При цьому варто звернути увагу і на те, що основною проблемою цієї галузі до цих пір залишається вирішення питання про те, чи є порівняльне правознавство лише спеціально-науковим методом, чи має право називатися окремою наукою, про що свідчить існування різних, іноді діаметрально протилежних поглядів на природу порівняльного правознавства. Серед них, зокрема, можна виокремити декілька основних точок зору (підходів), що склалися у науці [17].

Згідно з першою точкою зору, порівняльне правознавство розглядається як комплексний науковий метод, тобто сукупність прийомів пізнання закономірностей розвитку правових систем, що не має самостійного предмета (К. Осаке, П. Стучка, Е. Пашуканіс) [10]. На думку другої групи науковців, воно має розглядатися як самостійна наука, що має свій предмет і методологію (Ю. О. Тихомиров, К. Цвайгерт і Х. Кьотц) [18]. Для третьої точки зору характерне уявлення про порівняльне правознавство як допоміжну дисципліну в рамках теорії держави і права і синонімічної загальної теорії права (В. М. Сирих) [15]. Згідно із четвертим підходом останнє доцільно розглядати у двох аспектах: як науковий метод дослідження, універсальний для всіх галузей юридичної науки, і як систему наукових знань про сучасні правові системи на основі широкого використання порівняльного методу (А. А. Телле, М. Ансель та ін.).

Останнім часом ключовим моментом у визначенні природи порівняльного правознавства стало співвідношення понять «порівняльний метод» і «порівняльне правознавство» [5, с. 200–206]. Варто зазначити, що прихильники визнання порівняльного правознавства лише як методу дослідження вказують на особливість його застосування до об'єктів вивчення, що належать до різних галузей права, як на характерну рису, що позбавляє його (порівняльне правознавство) власного предмета (зокрема, К. Осаке). Проте, з точки зору інших учених (Е. Дж. Еберле, Б. Гроссфілд, Р. Сакко та ін.), якщо дотримуватись запропонованої логіки, то застосування соціологічного



методу, який активно використовується при розробленні практично всіх галузей юридичної науки, ставить під сумнів існування такої науки, як соціологія права.

Відштовхуючись від сказаного, можна зробити висновок, що порівняльно-правовий метод – це зіставлення юридичних понять, явищ, процесів одного порядку і з'ясування подібності та відмінності між ними. Залежно від об'єктів останній застосовується вибірково за обов'язкової умови порівнюваності об'єктів. Об'єктивно необхідним є процес пізнання права в загальносвітовому масштабі, тобто міжнаціональне порівняння різних правових систем, що існують у державах світового співтовариства [14]. В основу такого зіставлення покладені процеси формування і розвитку правових систем новітніх держав, розширення і поглиблення зв'язків між державами і їх групами, інтеграція останніх.

При цьому порівняльне правознавство можна характеризувати як структуровану концептуально-понятійну систему правових знань, систематизованих та взаємопов'язаних уявлень про основні правові системи сучасності, теорії застосування порівняльного методу в науково-пізнавальному і практично-прикладному аспекті тощо. Останнє характеризується як часовими (хронологічними), так і просторовими змінами. Це зумовлено тим, що ця система знань завжди розвивалася в межах достатньо чітко відокремлених один від одного культурно-історичних регіонів. Зокрема, однією з особливостей стану сучасної юридичної компаративістики є значне розширення її «географії» [6].

Компаративістські концепції минулого використовуються у сучасному порівняльному правознавстві передусім як доктрини. Сформувавшись у відповідних пізнавальних сферах, такі концепції увійшли до структури сучасної юридичної компаративістики. Так, практично неможливим уявляється виокремлення кола основних питань, дослідження яких становить предметний зміст сучасного порівняльного правознавства, не проводячи вивчення історії компаративістських концепцій, не здійснюючи ознайомлення з її матеріалами, а також оцінки здобутих знань.

У зазначеному контексті інтерес викликає оглядово-аналітичний матеріал, що міститься в доповіді Координаційного

комітету по місцевим та регіональним органам влади Ради Європи «Економічна діяльність місцевих і регіональних органів влади» (1995) [7]. У ній використовуються різні цілі об'єкта порівняння. Наведемо зіставлення за критерієм існування і джерела (правової природи) юридичних повноважень цих органів.

Економічна діяльність в Естонії, Фінляндії, Угорщині, Литві, Польщі та Словацькій Республіці регулюється національними законами про місцеве самоврядування, які дозволяють місцевим та регіональним органам влади проводити економічну діяльність шляхом заснування, реорганізації і ліквідації підприємств. В Австрії згідно зі ст. 17 і ст. 116 § 2 Федеральної Конституції місцевий орган влади є незалежним економічним суб'єктом, що користується правом володіння, можливістю набувати та розпоряджатися всіма видами власності і управляти комерційними підприємствами в межах, встановлених законом [1]. У Бельгії тільки провінційні і комунальні ради є компетентними у визначенні того, що є провінційним або комунальним інтересом. Цей принцип записаний у Конституції та розкритий у провінційному та комунальному законодавстві [2]. У Болгарії «Постанова про місцеві органи управління та місцеві адміністрації» від 1991 р. надає муніципалітетам право на володіння власністю для здійснення економічної діяльності та для інвестування власності або надлишкових фондів, за винятком цільових субсидій з центрального бюджету [4]. У Франції безпосередня фінансова допомога приватним фірмам регулюється особливим законодавством про виконання національних економічних планів [3, с. 497–516]. Інші форми економічного втручання виникають виходячи із загальнодержавного законодавства, що стосується місцевого самоврядування. У Чехії муніципалітети зобов'язані діяти відповідно до кодексів і законів, які регулюють діяльність організацій, що повністю або частково фінансуються з державного бюджету.

Виходячи із наведеного прикладу порівняльного аналізу різних концептуальних підходів щодо правової природи, способу визначення компетенції, меж використання дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема в економічній сфері, а також їх втілення у національному за-

конодавстві різних європейських держав, очевидно, що проведення такого дослідження передбачає зіставлення не лише окремих нормативно-правових актів, галузей права або інститутів, а й охоплює правові системи в цілому. Адже будь-яка інтеграція, стандартизація, уніфікація (часткова або повна) сфер суспільного життя, в тому числі державного будівництва загалом і місцевого самоврядування зокрема, не може відбуватися відокремлено від інших елементів як соціальної, так і правової та політичної систем, що в кожній країні характеризуються наявністю не лише деяких спільних, а й суттєвих відмінних та специфічних рис.

Усе це свідчить про те, що сучасне порівняльне правознавство, з одного боку, більш диференційовано, а з другого – більш глибоко, ніж раніше, осмислює процеси, які відбуваються на правовій карті світу. Насамперед, учені-компаративісти прагнуть відшукати витоки правових явищ у зарубіжних правових системах і визначити тенденції їх розвитку. У процесі досягнення цієї мети і відбувається порівняння. Об'єктами в такому разі є національна і зарубіжна (зарубіжні) правові системи, які розглядаються через призму виявлення в них загального і специфічного та можливості використання зарубіжного досвіду для вирішення конкретних завдань [16].

Узагальнюючи науково-пізнавальний досвід і аналітичну практику, можна виділити декілька найбільш поширених помилок у проведенні компаративного аналізу, в тому числі у сфері місцевого самоврядування.

По-перше, допускається неправильний вибір об'єктів правового аналізу та критеріїв їх порівняння. Наприклад, при підготовці вітчизняних законів про місцеве самоврядування зіставлення зарубіжних норм і проектів російських (або інших зарубіжних) актів відбувалося на рівні окремих інститутів або окремих норм, причому без урахування їх зв'язку між собою і без виділення функціональних, територіальних та історико-культурних критеріїв.

По-друге, нерідко не враховуються об'єктивні умови і фактори, які породжують ті чи інші інститути в зарубіжному праві й в Україні. Наприклад, після розпаду СРСР деякі нові норма-

тивно-правові акти були підготовлені та прийняті поспішно, хоча в національній економіці були відсутні ті інститути інфраструктури, які в зарубіжній економіці забезпечують їх діяльність. Не завжди береться до уваги і рівень вітчизняної правової культури та правових традицій.

По-третє, допускається неправильне використання юридичних конструкцій, понять і термінів. Наприклад, використання термінів «комуна» та «грумада» в українському законодавстві та часте перемішування понять «муніципальне управління» та «міське самоврядування», що мають різну правову природу, змістове наповнення та значення.

По-четверте, нерідко відбувається пряме запозичення наукових правових концепцій, які можуть бути не завжди адекватно відображені в українському законодавстві. Про це, наприклад, свідчить закріплення різних концепцій місцевого самоврядування в Конституції, Законі України «Про місцеве самоврядування», а також Європейській хартії місцевого самоврядування, що стала частиною національного законодавства. Зазначені акти, в концептуальному аспекті, залишаються й досі не узгодженими та такими, що суперечать один одному, тощо.

По-п'яте, зустрічається чимало випадків «копіювання» правових інститутів і норм без оцінки можливостей їх імплементації в українську правову систему. Наприклад, деякі інститути забезпечення прямого впливу населення на управління місцевими справами можуть бути законодавчо закріплені, але фактично ніколи або дуже рідко використовуються.

Вищевказані факти, на нашу думку, зумовлюють важливість розробки методологічно стриманих і чітких підходів до порівняльно-правових досліджень, аналізу і зіставлення тощо. Так, відомий угорський юрист Імре Сабо вважав, що в порівняльному правознавстві можуть бути застосовані всі правила і всі методи мислення, але порівняльний метод є домінуючим [12]. І це дозволило йому проводити «внутрішнє» і «зовнішнє» порівняння правових систем за галузевою ознакою, а також окремих правових інститутів. У свою чергу, визнаючи корисність порівняльно-правового методу, радянський учений С. Л. Зівс вважав його одним із конкретних способів застосування діалектико-

матеріалістичного методу при дослідженні питань держави і права [8]. Необхідно підкреслити, що в радянській літературі 60–80-х рр., а також юридичній літературі зарубіжних соціалістичних країн такий підхід був переважаючим.

Сьогодні існує низка цікавих та обґрунтованих напрацювань у цій сфері. Зокрема, болгарський юрист Ж. Стальов вважав необхідним використання критерію, за допомогою якого можна виявити інститути, що відносяться до різних правових систем, норми, які можуть бути порівняні між собою настільки, що їх порівняння є виправданим. Відправним пунктом наразі є використання аналогічних понять і термінів, якими користуються в іншій правовій системі, що є дуже ефективним при порівнянні однорідних систем.

Обмеженість такого критерію в свою чергу підвищує ефективність іншого, названого «розв'язуваною проблемою», «функціональним порівнянням» правових явищ. Відправною точкою при цьому є вирішення подібних завдань об'єктивної дійсності, порівняння за суспільними потребами, які задовольняються за допомогою права, інститутів і норм. За такого підходу можна отримати достатнє поле для правових порівнянь. Прихильниками такого підходу є видатні німецькі юристи К. Цвайгерт і Х. Кьотц. На їхню думку, різні правові системи можна зіставити лише тією мірою, якою вони вирішують цю проблему, задовольняючи потребу в адекватному правовому регулюванні. Основною тезою такого підходу можна назвати те, що: «порівняння вирішення тих чи інших питань у різних правових системах без коментарів ще не є порівняльним правом. Воно починається лише після цього» [11, с. 198–208]. Однак функціоналізм у порівняльному аналізі не вимагає прямого зв'язку з традиційними національно-правовими концепціями. І в цьому його слабкий бік.

Загалом можна виокремити стислий перелік правил, якими, на нашу думку, доцільно користуватися при проведенні порівняльно-правових досліджень: 1) правильний вибір об'єктів порівняльного аналізу і коректна постановка цілей, обумовлених його природою і потребами суб'єкта порівняльного правознавства; 2) проведення правового порівняння на різних рівнях,

з використанням методів системного, історичного, логічного аналізу, аналогії для з'ясування як внутрішніх зв'язків і залежностей в рамках порівнюваних правових систем, їх окремих елементів, так і їх розвитку в контексті конкретної держави і суспільства; 3) правильне визначення ознак порівнюваних правових явищ, норм, інститутів тощо, встановлення суспільних і державних завдань, вирішення яких зумовило їх появу і розвиток; 4) виявлення ступеня подібності та відмінностей юридичних понять і термінів, які використовуються у правових системах, актах тощо, які порівнюються; 5) розробка та застосування критеріїв оцінки подібності, відмінностей і непорівнюваності правових явищ, інститутів і норм; 6) визначення результатів порівняльно-правового аналізу та можливостей їх використання в нормотворчій діяльності для розвитку законодавства та його галузей, а також у правозастосовній практиці.

Указані об'єкти порівняльного правознавства припускають використання чітких критеріїв їх аналізу та оцінки. На нашу думку, саме через відсутність або неправильне застосування окремих критеріїв допускається багато помилок і неправильних висновків. Відтак вважаємо за можливе запропонувати декілька критеріїв порівняння та оцінки: а) за суб'єктом; б) за обсягом і характером правил поведінки; в) залежно від забезпеченості норм санкціями, стимулами тощо; г) зважаючи на зв'язок з іншими нормами; ґ) залежно від місця акта в системі галузевого і загального законодавства; д) за умовами його прийняття; е) залежно від ефективності, тобто, насамперед, відношення громадян і органів, а також ступеня реалізації.

Зазвичай для різних об'єктів порівняння – норм, актів, інститутів та ін. – слід застосовувати відповідні критерії, до того ж у певній «пропорції». На нашу думку, доцільним є використання формули так званого «коефіцієнтного порівняння». У разі, якщо порівнюються прості об'єкти, то можна використовувати один-два критерії, а для більш складних – декілька критеріїв. Наприклад, зіставлення норм про договори купівлі-продажу в цивільних кодексах різних країн, складів злочинів у кримінальних кодексах, про трудові договори в кодексах про працю здійснюється за допомогою перших трьох критеріїв. Натомість велика кількість норм

та навіть інститутів конституційного права – про президента, місцеве самоврядування, вибори – вимагають використання ще й інших критеріїв, без яких складно зрозуміти витоки і традиції, коріння появи того чи іншого інституту, його зв'язок з іншими публічними інститутами, механізм функціонування.

Зазначене ще раз підкреслює думку про те, що при зіставленні різних правових систем, їх структурних елементів з метою виявлення подібності чи відмінностей в юридичних формах, державних механізмах, у суспільних відносинах та ефективності регулюючої дії права, що в цілому розкриває спосіб розв'язання схожих правових проблем, найбільш доцільним є використання порівняльно-правового методу. Оскільки місцеве самоврядування є одним із ключових елементів правової системи будь-якої держави, саме порівняльно-правові дослідження з використанням системно-структурного та формально-юридичного методів вбачаються найбільш ефективними у цій сфері. Для поглибленого дослідження необхідно окреслити коло порівнюваних елементів, визначити ступінь їх порівнюваності, врахувати історичні, національні, економічні, соціально-політичні умови, які впливають на ці елементи, та перевірити відповідність один одному різних рівнів, форм і видів елементів цих систем із переходом до їх безпосереднього порівняння у динаміці та розвитку.

#### Список використаних джерел

1. Austria Constitution 1920 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/f63Nzr> (дата звернення 29.05.2015).
2. Belgium. Executive Summary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.state.gov/documents/organization/193001.pdf> (дата звернення 29.05.2015).
3. Herberg, M. E. Politics, planning, and capitalism: national economic planning in France and Britain [Текст] / Mikkal E. Herberg. – 1981. – Vol. 29. – issue 4. – P. 497–516.
4. Stoilova, D. Local government reforms in Bulgaria: recent developments and key challenges [Електронний ресурс] / Dr. Desislava Stoilova, p. 2. – Режим доступу: <http://goo.gl/NKdNen> (дата звернення 29.05.2015).
5. Бехруз, Х. Становлення порівняльного правознавства як науки і навчальної дисципліни [Текст] / Х. Бехруз // Юридична наука та освіта: історія, сучасність, перспективи : матеріали ІХ істор.-прав. конф. (6–8 черв. 2003 р., м. Рівне) / редкол.: І. Я. Усенко, І. В. Музика та ін. – К., 2004. – С. 200–206.

6. Голяк, Л. В. Порівняльне правознавство [Текст] : курс лекцій / Л. В. Голяк, А. С. Мацко, О. В. Тюріна. — К. : МАУП, 2004. — 200 с.
7. Економічна діяльність місцевих і регіональних органів влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=826919> (дата звернення 29.05.2015).
8. Зивс, С. Л. Источники права [Текст] / С. Л. Зивс. — М. : Наука, 1981. — 240 с.
9. Иванова, А. Ю. Порівняльно-правовий метод як методологічний інструментарій прихильників наукового напрямку «політики права» [Текст] / А. Ю. Иванова // Альманах Права : наук.-практ. юрид. журн. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2012. — Вип. 3. — 492 с.
10. Осакке, К. Сравнительное правоведение в схемах. Общая и особенная части [Текст] / К. Осакке. — М. : Дело, 2000. — 256 с.
11. Погрібний, С. О. Порівняльно-правовий аналіз інституту володіння у континентальній, англосаксонській та східноєвропейській системах права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С. О. Погрібний ; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2001. — С. 198–208.
12. Сабо, И. Основы теории права [Текст] / И. Сабо ; ред., авт. предисл. В. А. Туманов ; пер. с венг. А. И. Фицере. — М. : Прогресс, 1974. — 270 с.
13. Саидов, А. Х. Введение в сравнительное правоведение [Текст] / А. Х. Саидов. — М. : Наука, 1988. — 144 с.
14. Скакун, О. Ф. Теория держави і права [Текст] : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. — Х. : Консум, 2001. — 656 с.
15. Сырых, В. М. Теория государства и права [Текст] : учеб. для вузов / В. М. Сырых. — 5-е изд., стер. — М. : Юстицинформ, 2012. — 704 с.
16. Тихомиров, Ю. А. Курс сравнительного правоведения [Текст] / Ю. А. Тихомиров. — М. : НОРМА, 1996. — 432 с.
17. Ткаченко, В. Д. Порівняльне правознавство [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. Д. Ткаченко, С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов ; за ред. В. Д. Ткаченка. — Х. : Право, 2003. — 274 с.
18. Цвайгерт, К. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права [Текст] : в 2 т. : пер. с нем. Т. I : Основы / К. Цвайгерт, Х. Кетц. — М. : Междунар. отношения, 2000. — 480 с.

*Стаття надійшла 11 березня 2015 р.*

**И. В. Гаращук, О. А. Петришин**

**Сравнительно-правовой метод в исследовании местного самоуправления**

*Статья раскрывает роль сравнительно-правового метода в современных исследованиях местного самоуправления. Аргументирована своевременность использования данного метода. Подчеркнуто, что современ-*



*ное состояние сравнительного правоведения в целом характеризуется смещением в сторону исследований, имеющих практическое значение. Приведен ряд концептуальных подходов понимания природы сравнительного правоведения. Названо несколько наиболее распространенных ошибок при проведении сравнительного анализа. Представлен краткий перечень правил, которые целесообразно использовать при проведении сравнительных исследований.*

**Ключевые слова:** *сравнительно-правовой метод, сравнительное правоведение, компаративистские исследования, местное самоуправление.*

I. V. Garashchuk, O. O. Petryshyn

### The use of comparative method in local self-government research

*The paper exposes the impact of legal comparative method in modern local self-government studies, appealing to its reasonable timeliness. The article clarifies that modern comparative studies are shifting towards a practical standpoint. The work enlists a number of conceptual approaches to understanding the nature of comparative law, exposing some of the most common errors while conducting comparative analysis. Consequently, authors develop a short-list of expedient rules to be used while conducting comparative research.*

*The usage of comparative Legal Studies in combination with traditional historical, normative, sociological vision of the law opens new research possibilities of legal reality, showcasing issues, which could not previously covered, by adding comparative material from beyond the national legal system. For legal science, which refers primarily to national law, the use of comparative law is particularly important because it helps to develop solutions to similar problems in different countries, making it possible to extend legal studies abroad, consider, adapt and introduce foreign legal experience to the national law system. Comparative studies always played essential part in the development of jurisprudence worldwide. Modern day globalization processes only heightens its significance. Taking into consideration the EU integration course, set by the leaders of our state, we expect to see an increasing amount of comparative legal studies in the near future.*

*Despite the differences between comparative law and other legal fields, comparative law helps to inform all of these areas of normativity. For example, comparative law can help international legal institutions, such as those of the United Nations System, in analyzing the laws of different countries regarding their treaty obligations. Comparative law would be applicable to private international*

*law when developing an approach to interpretation in a conflicts analysis. Comparative law may contribute to legal theory by creating categories and concepts of general application. Comparative law may also provide insights into the question of legal transplants, i.e. the transplanting of law and legal institutions from one system to another.*

*At the same time, there's still an ongoing debate over the question of whether comparative law is only a special scientific cognition method, or it is potent enough to be considered as a separate law science branch. The debate is fueled by the existence of different, sometimes even opposite views on the nature of comparative law. However, even though this debate will probably never get settled, we can always refer to the classic legal doctrine to acquire the comparative framework while conducting comparative research over state, local self-government etc.*

**Keywords:** *comparative method, comparative law, comparative study of local self-government.*

---

**Л. В. Первалова**, кандидат філософських наук, професор кафедри права Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»

## **Проблеми захисту інтелектуальної власності в системі економічної безпеки підприємства**

---

*Стаття присвячена проблемам захисту інтелектуальної власності на підприємствах у сучасних економічних умовах. Успішний розвиток підприємства, його високі фінансові результати залежать від впровадження у виробництво об'єктів інтелектуальної власності. Конкурентоздатність підприємства, у свою чергу, залежить від наявності надійного механізму захисту інтелектуальних ресурсів. У статті розкриваються такі поняття, як «захист інтелектуальної власності», «економічна безпека підприємства», розглядається сутність інтелектуальної безпеки та економічної безпеки підприємства, місце, яке займає захист інтелектуальної власності в системі економічної безпеки підприємства. Автор аналізує зовнішні та внутрішні загрози, які можуть завдати шкоди діяльності підприємства. В роботі розглянута система захисту інтелектуальної власності, запропоновані основні напрями забезпечення захисту об'єктів інтелектуальної власності на підприємстві.*

**Ключові слова:** інтелектуальна власність, право інтелектуальної власності, захист інтелектуальної власності, безпека, економічна безпека, безпека інтелектуальної власності, підприємство, внутрішні та зовнішні загрози.

Поступовий розвиток науки, техніки, культури – найважливіший критерій цивілізаційного прогресу в історії людства.

Цей критерій віддзеркалює інтелектуальний потенціал суспільства, результати творчої діяльності людей. Творчість є однією з найбільш характерних рис людини, це її невід'ємна властивість. Складовою частиною творчої діяльності є інтелектуальна діяльність. Однак результати інтелектуальної діяльності повинні обов'язково відповідати вимогам встановленим законом. Лише за цих обставин результати інтелектуальної діяльності можуть отримати правову охорону і відповідно стати об'єктами інтелектуальної власності.

Інтелектуальна власність є результатом інтелектуальної, творчої діяльності, що відповідає вимогам чинного законодавства і якій надається правова охорона.

У сучасних економічних відносинах, основними принципами яких є інформація та знання, інтелектуальна власність є важливим ресурсом підприємства, що забезпечує стабільний інноваційний розвиток та ряд конкурентних переваг. Більшість сучасних підприємств-лідерів мають у своєму активі нові технології, знання, торгові марки. В умовах жорсткої конкуренції впровадження нових наукомістких технологій виробництва, створення нових продуктів є необхідною передумовою для забезпечення стійких конкурентних позицій на ринку, дає можливість обмежити коло конкурентів та забезпечувати лідерські позиції у завойованому сегменті ринку. Це вимагає від фахівців з економічної безпеки здатності орієнтуватися в таких нових сферах діяльності, як організація захисту об'єктів права інтелектуальної діяльності.

У наукових дослідженнях таких вітчизняних і закордонних вчених, як С. О. Мосов, Т. В. Запорожець, Т. Ллойд, С. О. Петраченко, М. М. Крітський, В. І. Мунтіян, К. Свейбі, К. Віг, І. Нонака, Б. Мільнер, Д. Стоунхауз, Л. Федулова та ін., аналізуються проблеми управління та економіки інтелектуальної власності на підприємстві. Питання, пов'язані із захистом прав інтелектуальної власності на такі об'єкти, як нерозкрита інформація, комерційна таємниця, ноу-хау тощо, розглядаються в роботах О. Амосова, О. Підопригори, О. Святоцького, М. Вачевського та інших авторів.

Недостатньо дослідженими залишаються питання щодо ідентифікації загроз, небезпек та ризиків у діяльності вітчизняних підприємств.

Метою статті є обґрунтування наукового підходу до організації захисту інтелектуальної власності в системі економічної безпеки підприємства та розробка практичних рекомендацій її реалізації в сучасних умовах господарювання.

Сучасний етап розвитку економіки та науково-технічний прогрес знаходить своє відображення в якісних змінах структури необхідних ресурсів підприємства, підвищенні ролі нематеріальних активів підприємства, інтелектуального капіталу, розвитку інформаційного простору та економічних знань.

Нематеріальні активи є складовою частиною ресурсного капіталу підприємства, для якого характерні: можливість приносити дохід протягом тривалого періоду часу, відсутність матеріальної основи, складність визначення вигоди (прибутку) в майбутньому.

Успішний розвиток підприємства та його високі фінансові результати перебувають у прямій залежності від інноваційних заходів, впровадження яких забезпечується наявністю відповідних ресурсів. Такими, зокрема, є інтелектуальні ресурси підприємства, його інтелектуальна власність.

Право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт інтелектуальної власності, визначений законодавством. Однією з основних проблем будь-якої економічної системи є забезпечення її ефективної та стабільної діяльності. Безпека підприємства є однією з головних умов успішного функціонування бізнесу. Сьогодні на підприємствах склалася певна система безпеки їх діяльності, яку можна розглядати як стан стійкої життєдіяльності, за якого забезпечується реалізація основних інтересів, пріоритетних цілей, захист від зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів незалежно від умов їх функціонування. Основним критерієм ефективності безпеки підприємства є стабільність фінансового і економічного стану підприємства.

Безпека, не будучи об'єктом, не може функціонувати, і не може бути повністю керованою. Безпека – свідомий, цілеспря-

мований вплив на загрози та небезпеки, за якого створюються принципи та механізми захисту об'єкта.

Економічна безпека охоплює: економічну безпеку окремого громадянина, підприємців, підприємств, організацій, галузей господарського комплексу, регіонів, окремих секторів економіки, держави тощо.

У той же час сьогодні не існує єдиної позиції щодо розуміння поняття «економічна безпека підприємства». Цілий ряд науковців (М. Бендіков, Л. Воронович, В. Гапоненко, С. Дубецька та ін.) роблять акцент на управлінських функціях безпеки, на виконанні статутних завдань, захищеності ресурсів [1; 2; 3; 4].

Найбільш обгрунтованими, на наш погляд, є визначення, що надаються такими авторами, як М. І. Зубок, В. С. Рубцов, С. М. Яременко, В. Г. Гусаров, Ю. В. Чернов. На їхню думку, під економічною безпекою суб'єктів підприємництва слід розуміти такий стан, за допомогою якого забезпечується економічний розвиток і стабільність діяльності підприємства, гарантований захист їх ресурсів, здатність адекватно і без суттєвих втрат реагувати на зміни внутрішньої і зовнішньої ситуації [5].

Як зазначають у своїх дослідженнях О. Ю. Мішин, С. В. Мішина, щодо сутності поняття «економічна безпека підприємства», більшість економістів розглядає його з позицій практичного підходу, тобто з урахуванням особливостей функціонування суб'єктів господарювання, яких обрано як інформаційну базу дослідження [6]. У рамках конкретного дослідження такий підхід виправданий, проте універсальність трактування не досягається. Як справедливо стверджує Л. Шемаєва, зміст економічної безпеки підприємств розкривається через забезпечення реалізації стратегічних інтересів підприємства на основі використання можливостей зовнішнього середовища із застосуванням продуктивної взаємодії із суб'єктами зовнішнього середовища [7].

Таким чином, можна зробити висновок, що економічна безпека суб'єкта господарювання – це стан інтелектуальної безпеки підприємства, який гарантує стабільну та максимально ефективну діяльність підприємства, здатність протистояти будь-яким загрозам, і має на меті підвищення його ефективності в майбутньому.

Забезпечення захисту інтелектуальної власності підприємств – дуже складний, багатогранний та не до кінця вивчений і зрозумілий процес. На сьогодні у науковій літературі визначення сутності економічної безпеки в частині захисту інтелектуальної власності дається вкрай рідко та не завжди чітко, відкритими залишаються питання захисту інтелектуальної власності підприємства. Фактично захист інтелектуальної власності зводиться до отримання захисних документів та у випадку порушень ініціювання судових справ.

У літературі часто замість захисту інтелектуальної власності вказується інтелектуальна безпека підприємства. Потрібно визначитись із поняттями «інтелектуальна безпека» та «захист інтелектуальної власності».

Теоретичних досліджень щодо інтелектуальної безпеки майже не існує, загальноновживаного визначення немає. Можна узагальнити, що інтелектуальною безпекою підприємства є захист розумової діяльності людей на підприємстві, метою якої є гарантія стабільної та максимально ефективної діяльності підприємства, підвищення його ефективності в майбутньому та здатність протистояти загрозам.

Поняття «інтелектуальна безпека» значно ширше, ніж поняття «захист інтелектуальної власності». До системи інтелектуальної безпеки входять такі елементи, як інтелектуальний потенціал, інтелектуальний капітал, інтелектуальна власність, інформаційний ресурс, захист економічної безпеки.

Можна узагальнити, що інтелектуальна безпека, захист інтелектуальної власності, економічна безпека суб'єкта господарювання взаємопов'язані.

Захист інтелектуальної власності перебуває в системі економічної безпеки, натомість економічна безпека є складовою інтелектуальної безпеки.

Забезпечення безпеки інтелектуальної власності підприємства – це система організаційних та правових заходів, спрямованих на своєчасне виявлення, нейтралізацію та ліквідацію загроз інтелектуальній власності підприємства.

Головною метою захисту інтелектуальної власності є гарантія стабільної та максимально ефективної діяльності підприємства.

емства на даний час та можливості розвитку та ефективного функціонування в майбутньому.

Однією з головних умов забезпечення захисту інтелектуальної власності підприємства є здатність протистояти загрозам, що існують та які можуть виникнути, які можуть завдати шкоди підприємству; які збитки підприємство може понести; внаслідок чого підприємство може знизити темпи свого розвитку та зменшити капітал.

Загрози інтелектуальній власності на підприємстві можуть бути як зовнішні, так і внутрішні. Внутрішні загрози можуть виникати з боку працівників підприємства, діяльність яких спрямована на зниження можливостей використання інтелектуальної власності.

Зовнішні загрози можуть виникати з боку конкурентів, дії яких мають мету переманювати персонал, який має потужний інтелектуальний потенціал та володіє інформацією про інтелектуальну власність підприємства.

Усе вищенаведене дозволяє зробити висновок, що забезпечення безпеки інтелектуальної власності на підприємстві є вкрай важливою умовою його подальшого ефективного функціонування. Це пояснюється такими причинами: високою конкуренцією серед підприємств; необхідністю постійного вдосконалення існуючих технологій та процесів на підприємстві; появою інформаційного, обчислювального та телекомунікаційного обладнання, яке вимагає особливого відношення до захисту; необхідністю використання підприємствами найновітніших інформаційних технологій; необхідністю досліджень та розробок у частині створення нових продуктів, товарів тощо; неможливістю стабільної діяльності підприємства без забезпечення належного рівня безпеки інтелектуальної власності.

Створення системи забезпечення безпеки інтелектуальної власності на підприємстві вимагає вирішення комплексу заходів економічного, правового, інформаційного і правоохоронного характеру з метою захисту економічних інтересів та прав власності підприємства.

Отже, метою формування забезпечення захисту інтелектуальної власності на підприємстві є: створення умов для надійної



роботи та розвитку підприємства; запобігання зовнішнім та внутрішнім загрозам; захист інтересів підприємства від протиправних посягань; забезпечення схоронності нематеріальних ресурсів; створення умов для нормального функціонування всіх підрозділів підприємства.

У сучасних умовах господарювання підприємства повинні створювати систему захисту інтелектуальної власності. Система захисту інтелектуальної власності – це комплекс управлінських, правових, економічних, охоронних, судово-правових дій, що забезпечують безпеку підприємства в системі його економічної безпеки.

Зазвичай діяльність щодо захисту інтелектуальної власності покладається на службу безпеки підприємства, яка повинна здійснювати контрольні та координуючі функції з метою забезпечення узгодженої роботи всіх працівників та підрозділів.

Таким чином, для забезпечення ефективної системи захисту інтелектуальної власності на підприємстві необхідно враховувати: специфіку, структуру підприємства, вид діяльності; кількісний та якісний склад менеджменту, персоналу; зовнішнє та внутрішнє середовище, в яких працює підприємство; необхідність чіткої координації дій, які спрямовані на адекватну реакцію на загрози; планування, розробку та впровадження планів та рішень; оптимальний розподіл та використання ресурсів; удосконалення застосування вже існуючих на підприємстві засобів захисту інтелектуальної власності; постійний контроль та захист прав інтелектуальної власності.

Крім того, з метою зменшення внутрішніх загроз потрібно приділити увагу розвитку корпоративного духу працівників підприємства, впровадженню механізмів стимулювання працівників, розвитку управління знаннями на підприємстві, підвищенню рівня дисципліни та відповідальності за порушення нормативів підприємства. Людські активи потребують захисту у вигляді можливостей службового росту. Інфраструктурні активи можуть частково захищатися керівництвом організації, яке визначає філософію та характер управлінських процесів та корпоративну культуру.

Забезпечення захисту інтелектуальної власності є важливим, складним напрямом діяльності підприємства, без реалізації якого неможливе його ефективне функціонування та розвиток у сучасному світі.

#### Список використаних джерел

1. Бендиков, М. А. Экономическая безопасность промышленного предприятия в условиях кризисного развития [Текст] / М. А. Бендиков // Менеджмент в России и за рубежом. — 2002. — № 2. — С. 17–29.
2. Економічна енциклопедія [Текст] / за заг. ред. Л. М. Воронович. — К. : Вид. центр «Академія», 2000. — 1350 с.
3. Гапоненко, В. Ф. Экономическая безопасность предприятий. Подходы и принципы [Текст] / В. Ф. Гапоненко, А. Л. Беспалько, А. С. Власков. — М. : Изд-во «Ось-89», 2007. — 208 с.
4. Дубецька, С. П. Економічна безпека підприємств України [Текст] / С. П. Дубецька // Недержавна система безпеки підприємництва як суб'єкт національної безпеки України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. — К. : Вид-во Європ. ун-ту фінансів, інформ. систем, менеджменту і бізнесу, 2003. — С. 146–172.
5. Зубок, М. І. Економічна безпека суб'єктів підприємництва [Електронний ресурс] : навч. посіб. / М. І. Зубок, В. С. Рубцов, С. М. Яременко та ін. — Режим доступу: <http://ifsa.kiev.ua/files/ekonomsec.pdf>.
6. Мішин, О. Ю. Сутність поняття «економічна безпека підприємства» [Текст] / О. Ю. Мішин, С. В. Мішина // Вісн. економіки транспорту і промисловості : зб. наук.-практ. ст. — 2012. — Вип. 38. — Дод. «Безпека INFECO». — С. 86–90.
7. Шемаєва, Л. Г. Економічна безпека підприємств у стратегічній взаємодії з суб'єктами зовнішнього середовища [Текст] : автореф. дис. ... д-ра екон. наук / Л. Г. Шемаєва. — К., 2010. — 39 с.

*Стаття надійшла 18 лютого 2015 р.*

**Л. В. Перевалова**

#### **Проблемы защиты интеллектуальной собственности в системе экономической безопасности предприятия**

*Статья посвящена проблемам защиты интеллектуальной собственности на предприятиях в современных экономических условиях. Успешное развитие предприятия и его высокие финансовые результаты зависят от внедрения в производство объектов интеллектуальной собственности.*

*Конкурентоспособность предприятия, в свою очередь, зависит от наличия надежного механизма защиты интеллектуальных ресурсов. В статье раскрываются такие понятия, как «защита интеллектуальной собственности», «экономическая безопасность предприятия», рассматривается сущность интеллектуальной безопасности и экономической безопасности предприятия, место, которое занимает защита интеллектуальной собственности в системе экономической безопасности предприятия. Автор анализирует внешние и внутренние угрозы, которые могут нанести вред деятельности предприятия. В работе рассматривается система защиты интеллектуальной собственности, предлагаются основные направления обеспечения защиты объектов интеллектуальной собственности на предприятии.*

**Ключевые слова:** интеллектуальная собственность, право интеллектуальной собственности, защита интеллектуальной собственности, безопасность, экономическая безопасность, безопасность интеллектуальной собственности, экономическая безопасность, безопасность интеллектуальной собственности, предприятие, внутренние и внешние угрозы.

L. V. Perevalova

**The problems of intellectual property protection  
in the enterprise economic security system**

*The article is devoted to the problems of intellectual property protection at the enterprises of Ukraine in the current economic environment. The successful development of the company and its high financial results depend on the implementation of intellectual property in production. Competitiveness depends on the availability of a reliable mechanism of intellectual resources protection.*

*The article reveals such concepts as «intellectual property protection», «enterprise economic security», considers the essence of enterprise intellectual and economic security, the place that protection of intellectual property takes in the system of enterprise economic security.*

*The author analyzes the external and internal threats, which can damage the enterprise. The paper considers intellectual property protection system, proposes basic directions of enterprise intellectual property protection.*

*One of the main conditions of enterprise intellectual property protection is its ability to withstand the threats that exist or may appear in the future. The author allocates internal and external threats which can damage the enterprise.*

*The article considers intellectual property protection system. The author analyzes main trends of enterprise intellectual property protection. According to the author, in order to ensure an effective intellectual property protection system, the enterprise needs to consider: specificity and structure of the enterprise; qualitative and quantitative composition of the management and personnel; internal and external environment in which enterprise operates; coordination of actions aimed at overcoming the threats that exist; planning, developing and implementation of plans and decisions; effective allocation and use of resources; the improvement of existing methods of enterprise intellectual property protection; constant monitoring and protection of intellectual property rights.*

*In order to reduce internal threats, according to the author, it is necessary to amplify employees corporate spirit, implement mechanisms of their stimulation, increase discipline level and responsibility for enterprise rules violation. Employees activity should be protected and this is connected primarily to their career. The enterprise's management should define the philosophy, the nature of management processes and corporate culture. All of this will ensure the effective intellectual property protection and, consequently, the effective enterprise development in modern conditions.*

**Keywords:** *intellectual property, intellectual property right, intellectual property protection, safety, economic security, safety of intellectual property, economic security, safety of intellectual property, enterprise, internal and external threats.*

---

**О. В. Гаєвая**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри права Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»

## Деякі аспекти міжгалузевих зв'язків права у сфері інтелектуальної власності

---

*У статті зіставляються міжгалузеві зв'язки права інтелектуальної власності з іншими інститутами приватного та публічного права. Визначаються функції права інтелектуальної власності. Розкривається сутність права інтелектуальної власності та її місце в системі права. Особлива увага приділяється міжгалузевим зв'язкам права інтелектуальної власності.*

**Ключові слова:** право інтелектуальної власності, цивільне право, міжгалузеві зв'язки, патентне право, товарний знак, промисловий зразок, винахід.

Інтелектуальна власність нерозривно пов'язана з результатами інтелектуальної, творчої діяльності людей. Для осіб, у яких результат їхньої праці є охоронюваним, інтелектуальна власність — це виключне право, привілей, які дають їм можливість отримати повну сукупність майнових і немайнових благ за допомогою продукту своєї праці. Для підприємців інтелектуальна власність — частина їхнього майна, яке вони використовують у підприємницькій діяльності з метою отримання прибутку. Для споживачів інтелектуальна власність складає певне немайнове благо (продукт чужої праці), яке вони використовують для за-

доволення своїх власних потреб, таких як отримання естетичного задоволення, духовного розвитку та ін. Для держави інтелектуальна власність – сукупність результатів інтелектуальної, творчої діяльності осіб, які потребують правової охорони власних прав на ці результати [1, с. 5].

У ч. 1 ст. 418 ЦК України зазначено, що:

а) право особи на результат інтелектуальної творчої діяльності, або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначається ЦК України та іншим законом;

б) зміст особистих немайнових відносин інтелектуальної власності або майнових прав інтелектуальної власності визначається ЦК та іншим законом;

в) право інтелектуальної власності є непорушним, крім випадків, передбачених законом [7].

Сутність інтелектуальної власності означає закріплені законом права, які є результатом інтелектуальної діяльності у промисловій, науковій, літературній і художній сферах.

Відповідно до Конвенції, яка засновує Всесвітню організацію інтелектуальної власності (14 липня 1967 р., вступила в силу в 1970 р.), інтелектуальна власність включає дві основні сфери прав: промислову власність, яка головним чином охоплює винаходи, товарні знаки і промислові зразки, й авторське право, що головним чином охоплює літературні, музичні, художні, фотографічні й аудіовізуальні твори.

Таким чином, поняття інтелектуальної власності було закріплене в міжнародно-правовій практиці на законодавчому рівні, і, як наслідок, з'явилося і в національному законодавстві України.

Загальні засади охорони права громадян на творчу діяльність містяться у ст. 41 Конституції, яка передбачає, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. У ст. 54 Конституції України кожному громадянину гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності [4]. Проте обмеження творчості встановлю-

ється законом – творчість не може бути аморальною, спрямованою проти суспільства, людства.

Теоретичними розробками проблем інтелектуальної власності у різні часи займались як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, зокрема: Г. Андрощук, Н. Бузова, В. Дозорцев, В. Жуков, В. Калятін, О. Проніна, С. Семенюк, Л. Сімонова, Ю. Смирнов, Б. Чижевський, М. Шевченко, О. Шишмакова. Однак, незважаючи на широкий спектр існуючих наукових публікацій, ряд проблем у зазначеній галузі потребує вирішення й удосконалення.

Метою цієї статті є розкриття міжгалузевих зв'язків права інтелектуальної власності з іншими інститутами приватного та публічного права.

Можна погодитися з думкою Є. Суханова, що кодекс лише констатує факт широкого застосування терміна «інтелектуальна власність» як у вітчизняній, так і в закордонній теорії, законодавстві, практиці. Власне, термін «інтелектуальна власність» і «право інтелектуальної власності» є синонімом таких понять, як «моє», «власне», «належне мені» [2, с. 345].

Крім «легального» поняття інтелектуальної власності, в науковому світі існують інші її визначення. На думку О. Сергеева, інтелектуальна власність – сукупність виключних прав як особистого, так і майнового характеру, на результати інтелектуальної та, передусім, творчої діяльності, а також на деякі інші прирівняні до них об'єкти, конкретний перелік яких встановлюється законодавством відповідної країни, з урахуванням прийнятих нею міжнародних зобов'язань [6, с. 19].

Основу інтелектуальної власності складають галузі авторського і патентного права, проте вони не вичерпують це поняття, тому що воно охоплює також право на торговельну марку, комерційне найменування, географічне зазначення, комерційну таємницю. Таким чином, поняття «право інтелектуальної власності» є умовним терміном, який означає систему виключних прав [1].

Право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначене законом. Право інтелектуальної власності є непорушним.

До об'єктів права інтелектуальної власності зокрема належать:

- 1) літературні та художні твори;
- 2) комп'ютерні програми;
- 3) компіляції даних (бази даних);
- 4) виконання;
- 5) фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення;
- 6) наукові відкриття;
- 7) винаходи, корисні моделі, промислові зразки;
- 8) компоновання (топографія) інтегральних мікросхем;
- 9) раціоналізаторські пропозиції;
- 10) сорти рослин, породи тварин;
- 11) комерційні (фірмові) найменування, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення;
- 12) комерційні таємниці.

Суб'єктами права інтелектуальної власності є: творець (творці) об'єкта права інтелектуальної власності (автор, виконавець, винахідник тощо) та ін. Особи, яким належать особисті немайнові та (або) майнові права інтелектуальної власності відповідно до закону або договору.

Особистими немайними правами інтелектуальної власності є:

- 1) право на визнання людини творцем (автором, виконавцем, винахідником і т. п.) об'єкта права інтелектуальної власності;
- 2) право перешкоджати будь-якому посягання на право інтелектуальної власності, здатному завдати шкоди честі чи репутації творця об'єкта права інтелектуальної власності;
- 3) інші особисті немайнові права інтелектуальної власності, встановлені законом.

До майнових прав інтелектуальної власності належать:

- 1) право на використання об'єкта інтелектуальної власності;
- 2) виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності;
- 3) виключне право перешкоджати неправомірному використанню об'єкта права інтелектуальної власності, в тому числі забороняти таке використання;



4) інші майнові права інтелектуальної власності, встановлені законом.

Суміжними галузями права з правом інтелектуальної власності, як частина права інтелектуальної власності, є норми антимонопольного права. Ці норми не застосовуються там, де правомірно діють суб'єкти авторського і патентного права. Якщо патент – це монополія, то за її межами, але поруч, діють норми антимонopolного права.

Поруч (суміжно), з нормами авторського, патентного, антимонопольного права діють також норми трудового права. Згідно з ч. 2 ст. 429 ЦК України майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений у зв'язку з виконанням трудового договору, належать працівникові, який створив цей об'єкт, та юридичній або фізичній особі, де або у якій він працює, спільно, якщо інше не встановлено договором.

У ст. 126 КЗпП України визначаються гарантії для працівників – авторів винаходів, корисних моделей, промислових зразків і раціоналізаторських пропозицій. За працівниками зберігається середній заробіток при звільненні від основної роботи для участі у впровадженні винаходу, корисної моделі, промислового зразка або раціоналізаторської пропозиції на тому ж підприємстві, в установі, організації. У всіх цих випадках за працівником зберігається посада за місцем постійної роботи, а робота по впровадженню винаходу, корисної моделі, промислового зразка чи раціоналізаторської пропозиції оплачується за погодженням сторін у розмірі не нижче середнього заробітку за місцем постійної роботи [3].

Право інтелектуальної власності як інститут цивільного права традиційно виконує такі функції: визнання авторства на результати розумової праці; встановлення режиму їх використання; матеріальне і моральне заохочення; захист прав авторів, роботодавців та інших осіб, які набувають права інтелектуальної власності.

Існують норми, загальні для речового права та права інтелектуальної власності. Мова йде про норми, що стосуються суб'єктів і об'єктів цивільних прав, угод, позовної давності, загальних положень про зобов'язання. Письменник, компози-

тор, винахідник – це не просто автори творів, винаходів, а й фізичні особи, тобто суб'єкти цивільного права, правовий статус яких характеризують правоздатність, дієздатність і місце проживання.

До зобов'язань у галузі інтелектуальної діяльності повною мірою належать загальні норми зобов'язального права: про сторони і види зобов'язань, виконання та способи забезпечення виконання, відповідальність за їх порушення і припинення зобов'язань.

Авторські, суміжні, патентні та подібні права, як права винаяткові, забезпечують їх власникам легальну монополію на вчинення різних дій (використання результатів творчості і розпорядження ними), з одночасною заборорою всім іншим особам здійснювати такі дії.

Право інтелектуальної власності кілька століть тому сформувалося в багатьох країнах. Як реакція права на масове застосування товарно-грошової системи у сфері інтелектуальної діяльності та оплатної передачі прав і використання її результатів.

Таким чином, можна зробити висновок, що виявлення різних рис у численних інститутах, які визначають сферу інтелектуальної діяльності, корисно для розвитку правової теорії, законодавства про правозастосування та вивчення права. Однак цього мало для конструювання в системі цивільного права комплексного інституту, який би охоплював усі форми творчої діяльності, правового захисту та використання її результатів. Схожість і навіть ототожнення функцій, наприклад, авторського та патентного права, не означає необхідності включення останнього у сферу авторського права в широкому сенсі. Між видами права інтелектуальної власності є принципові відмінності, які обумовлюють відділення їх, як у системі цивільного права в цілому, так і в рамках права інтелектуальної власності зокрема. Так, авторське право захищає, насамперед, форму твору. Для визнання результату розумової праці об'єктом авторського права досить втілення його в об'єктивній формі. Для прямого ж правового захисту винаходу, корисної моделі або промислового зразка необхідний акт його кваліфікації компетентним державним органом. З метою забезпечення

адекватної та ефективної охорони міжгалузевих зв'язків права в галузі інтелектуальної власності необхідно внести ряд змін і доповнень до законодавства України про авторське право і суміжні права.

#### Список використаних джерел

1. Бурлаков, С. Міжгалузеві зв'язки права інтелектуальної власності [Текст] / С. Бурлаков // Теорія і практика інтелектуальної власності : наук.-практ. журн. – 2014. – № 2 (76). – С. 5–13.
2. Гражданское право [Текст] / под ред. Е. А. Суханова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004–2005. – 720 с.
3. Кодекс законів про працю України [Текст] : Закон УРСР від 10.12.1971 № 322-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
4. Конституція України [Текст] : прийнята на сесії Верхов. Ради України 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Правоведение [Текст] : учебник / А. И. Берлач, С. С. Бычкова, Д. А. Карпенко и др. – Киев : Всеукр. ассоциация издателей «Правова Єдність», 2008. – 864 с.
6. Сергеев, А. П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации [Текст] : учебник / А. П. Сергеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, 2004. – 752 с.
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40–44. – С. 356.

*Стаття надійшла 10 лютого 2015 р.*

**А. В. Гаевая**

#### **Некоторые аспекты межотраслевых связей права в сфере интеллектуальной собственности**

*В статье сопоставляются межотраслевые связи права интеллектуальной собственности с другими институтами частного и публичного права. Определяются функции права интеллектуальной собственности. Раскрывается сущность права интеллектуальной собственности и ее место в системе права. Особое внимание уделяется межотраслевым связям права интеллектуальной собственности.*

**Ключевые слова:** *право интеллектуальной собственности, гражданское право, межотраслевые связи, патентное право, товарный знак, промышленный образец, изобретение.*

Gayevaya O. V.

### Some aspects of the interbranch ties of law in the field of intellectual property

*In the article the interbranch ties of intellectual property rights with other institutions of private and public law have been compared. The functions of intellectual property rights have been determined. Intellectual property is inseparably connected with the results of people intellectual creative activity. The article the essence of intellectual property rights and its place in the system of law has been disclosed. A particular attention is given to the interbranch ties. For persons whose result of their activity is protected one, intellectual property is an exclusive right, privilege giving them the opportunity to get a full set of property and non-property goods with the help of their activity product. For entrepreneurs, intellectual property is part of their property being used by them during their business activity with the purpose of making profit. For the consumers, intellectual property is certain non-property goods (product of other one labor) being used by them to meet their own needs such as aesthetic enjoyment, spiritual development, etc.*

*Accordingly, the Convention, which establishes the World Intellectual Property Organization (July 14, 1967, Entered into force in 1970), Intellectual property includes two main areas: industrial property, which basically covers inventions, trademarks and industrial designs, and copyright which basically covers literary, musical, artistic and photographic and audiovisual works.*

*For the state intellectual property is a set of intellectual and creative activity results of individuals who require legal protection of their own rights to these results. In Part 1 of Article 418 of the Civil Code of Ukraine it is determined the following:*

*a) right of an individual to the results of the intellectual activity or other object of intellectual property rights defining by the Civil Code of Ukraine and other laws;*

*b) the content of personal non-property relations of intellectual property or property rights of intellectual property is determined by the Civil Code of Ukraine and other laws;*

*c) intellectual property rights are inviolable except those cases defined by law.*

*The essence of intellectual property means enshrined by law rights being the result of the intellectual activity in industrial, scientific, literary and artistic spheres.*

*So, the concept of intellectual property was enshrined at the international legal practice on the legislative level and as the result of this appeared also in the national legislation of Ukraine.*

**Keywords:** *intellectual property rights, civil law, interbranch ties, patent law, trademark, invention.*

УДК 336.225

---

*Л. В. Товкун*, кандидат економічних наук,  
доцент Національного юридичного універ-  
ситету імені Ярослава Мудрого

## **Місцеві податки та збори як складові податкової системи України: їх особливості та розвиток**

---

*Розглядаються проблеми реформування місцевого оподаткування в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн.*

***Ключові слова:** податкова система, місцеві податки та збори, доходи місцевих бюджетів.*

Реформа податкової системи внесла зміни до бюджетного законодавства. Основною ідеєю змін стала децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, що передбачає, насамперед, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування та проголосивши одним із результатів подальшого розвитку економіки інтеграцію до ЄС, Україна адаптує систему формування доходів бюджету до умов і стандартів Євросоюзу. Тому питання вдосконалення інституту місцевих податків та зборів в Україні набуло актуальності. Розглядаючи питання правового регулювання місцевих податків та зборів, необхідно зазначити, що ця тема не знайшла достатнього висвітлення в економічній та правовій літературі. Як правило, вона розглядалась при аналізі податкової системи

України або в аспекті характеристики елементів правового механізму податків та зборів. Вивченню питань, пов'язаних із механізмом справляння місцевих податків та зборів, приділяли увагу такі вчені, як В. Л. Андрущенко, Л. К. Воронова, А. І. Крисоватий, М. П. Кучерявенко, О. А. Музика-Стефанчук, А. М. Соколовська, Л. Л. Тарангул та ін. Однак особливості сучасного стану правового регулювання місцевих податків та зборів в Україні потребують подальшого дослідження.

Метою статті є обґрунтування сутності місцевих податків та зборів, аналіз та узагальнення міжнародного досвіду формування місцевих податків та бюджетів, можливостей його застосування в Україні.

До прийняття Податкового кодексу України місцеве оподаткування регламентувалось Законом України «Про систему оподаткування», Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» тощо. З моменту введення в дію Податкового кодексу України ці нормативно-правові акти втратили чинність, а їх положення зазнали суттєвих змін. Виходячи з норм Податкового кодексу України, правове регулювання місцевих податків та зборів має певну специфіку, оскільки здійснюється на двох рівнях: загальнодержавному і місцевому. Держава визначає вичерпний перелік таких обов'язкових платежів, встановлює основи їх справляння, надаючи повноваження органам місцевого самоврядування на введення таких податків на відповідній території. У свою чергу органи місцевого самоврядування, реалізуючи надані державою повноваження, встановлюють і детально регламентують механізм справляння місцевих податків і зборів, а також вводять їх в дію. Тому регулювання місцевого оподаткування здійснюється як податковими законами, так і цілою низкою інших нормативно-правових актів, що визначають компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування, специфіку побудови бюджетної системи, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів.

Так, відповідно до Податкового кодексу України (ст. 8) до місцевих податків та зборів належать обов'язкові платежі, що встановлюються відповідно до переліку і в межах граничних

розмірів ставок рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад [6].

Ці податки та збори функціонують на основі принципів визначених у ст. 4 Податкового кодексу України. Серед них:

- загальність оподаткування – кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені цим Кодексом, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є;

- рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу;

- соціальна справедливість – установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків;

- єдиний підхід до встановлення податків та зборів – визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку та ін.

З урахуванням цих принципів до місцевих податків та зборів висувається низка специфічних вимог. Вони обумовлені: 1) особливим значенням місцевих податків та зборів щодо забезпечення належного розвитку територій, найбільш повного задоволення потреб населення на цих територіях; 2) тим, що місцеве оподаткування перебуває на стадії становлення, про що свідчить їх незначна частка в доходах місцевих бюджетів; 3) відсутністю взаємозв'язку між рівнем суспільних послуг, що надаються на певній території, з податковим навантаженням населення; 4) невизначеністю багатьох процедур, пов'язаних із механізмом обчислення, планування місцевих податків та зборів; 5) відсутністю права органів місцевого самоврядування на встановлення власних податків і зборів на своїй території; 6) неефективність окремих податкових ставок, що не дозволяє забезпечити стабільних надходжень до місцевих бюджетів.

На думку деяких вчених, нині місцеві податки і збори в Україні практично не виконують ні фіскальної, ні регулюючої функції, оскільки місцеві ради, насамперед наймасовіші – сіль-

ські і селищні, що становлять 91% від загальної кількості місцевих рад, не мають жодного більш-менш серйозного об'єкта оподаткування [4, с. 30]. Це доводить, що реорганізація системи місцевого оподаткування назріла і вона повинна спрямовуватися перш за все на забезпечення зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

У міжнародній термінології місцеві податки і збори визначаються як локальні і є основою доходної частини місцевих бюджетів. Місцеві органи влади в багатьох країнах (США, Франція, Італія) наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки і збори [8, с. 99].

У різних країнах кількість місцевих податків і зборів неоднакова. Так, у Великобританії існує один такий податок, який стягується з нерухомого майна – землі, будівель, установ, причому сільгоспугіддя та будівлі на них, церкви оподаткуванню не підлягають. В Японії існують три основні місцеві податки. Це, зокрема, підприємницький податок, який нараховується на прибуток, корпоративний муніципальний податок та зрівняльний податок, що є фіксованою сумою податку, розмір якої залежить від розміру капіталу юридичної особи та чисельності працюючих. Найбільшу кількість місцевих податків запроваджено у Бельгії – 100, в Італії – 70, у Франції – понад 50 [1, с. 121].

На відміну від більшості розвинених країн світу, в Україні перелік місцевих податків та зборів є досить обмеженим. В українському податковому законодавстві визначено два місцевих податки і два збори. До місцевих податків належать: податок на майно, єдиний податок; до місцевих зборів – збір за місяць для паркування транспортних засобів, туристичний збір.

Розглядаючи податок на майно, необхідно зазначити його складну структуру. На сьогодні він включає: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортний податок; плату за землю.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, належить до групи податків на власність. Він має характерні особливості, які роблять його зручним для використання: нерухомість неможливо приховати, перемістити на іншу терито-



рію. Завжди можна чітко визначити об'єкт оподаткування, тому що він має постійне місцезнаходження і його легко виявити та ідентифікувати. Також досить легко встановити платника податку, яким є власник нерухомості або його орендар (якщо це передбачено законодавством). Отже, тут зводяться до мінімуму природні прагнення платників податків, спрямовані на ухилення від сплати податку. Велике значення має той факт, що сплата податку на нерухомість характеризується стабільністю надходження до бюджету. Це пов'язано з тим, що циклічність економічного розвитку не має на нього такого безпосереднього впливу, як, скажімо, на загальнодержавні податки. Також важливим є визначення основних напрямів, які можуть і повинні бути досягнуті в процесі оподаткування нерухомості. Це: 1) оптимізація рівня насиченості ринку нерухомості; 2) руйнування стимулів до спекулятивного обігу нерухомості; 3) підвищення ролі майнового оподаткування в реалізації фіскальної політики на місцях. Податки на нерухоме майно вважаються найефективнішими саме на місцевому рівні.

Якщо розглядати досвід іноземних країн зі справляння податку на нерухомість, треба зазначити, що цей податок там успішно застосовується. Це пояснюється тим, що він є ваговою статтею доходної частини місцевих бюджетів. Він забезпечує 38% надходжень до місцевих бюджетів у Канаді (в окремих провінціях – до 81%), 33% – у Франції та близько 30% у США (від 10% до 70%, залежно від штату). В країнах з економікою, що розвивається, податок на нерухоме майно становить 40–80% платежів до місцевих бюджетів [5, с. 28]. Як свідчить досвід Польщі, запровадження такого податку підвищує щорічно рівень ВВП приблизно на 1% або рівень загальних доходів громадян на 15% [5, с. 32]. Податок на нерухомість у Польщі є найвагомим джерелом надходжень до бюджетів найнижчої ланки (гміна). Зокрема надходження від нього до місцевих бюджетів становить більше 3 млн дол. США на рік, або понад 15% загальних доходів бюджетів гміни чи 45% доходів із власних джерел (без надходжень від субвенцій і розподілу податків). Більшість країн світу при визначенні бази оподаткування цього податку використовують ринкову вартість оподатковуваних об'єктів. Але

проблематичною в організації майнового оподаткування залишається визначення вартості нерухомості. В Україні базою оподаткування податку на нерухомість виступає загальна площа об'єкта житлової та нежитлової нерухомості, в тому числі його часток. Це породжує певні проблеми. Вони пов'язані з тим, що нерухомість може бути різною як за вартістю, так і за якістю. Негативною рисою податків на власність є те, що вони досить непопулярні серед певних верств населення, а їх запровадження завжди наштовхується на жорсткий опір. Податки на власність складніші в адмініструванні. Це пов'язано з відсутністю сприятливих і простих методик оцінки вартості майна, відповідної бази даних. Так, в Україні на даний час не сформований повністю Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, тому часто бракує надійної інформаційної бази про ринкову вартість нерухомого майна, відсутні необхідні інформаційні системи, які б характеризували об'єкт оподаткування.

Наступною складовою податку на майно є транспортний податок. Він є новим у системі місцевих податків і позиціонується як «податок на розкіш». Насамперед, постає питання що таке розкіш? За словами основоположника науки про податки А. Сміта, розкіш – це сукупність зручностей, які не є необхідністю [7, с. 96]. Поняття «розкіш» неодноразово змінювалось у процесі розвитку суспільства, межа між необхідними предметами і предметами розкоші завжди була відносною і рухомою.

Розвиток економіки, зростання потреб населення спричиняють постійну змінюваність ставлення до тих чи інших предметів ужитку. Те, що донедавна вважалось розкішшю, з часом стає предметом першої необхідності (автомобілі, обчислювальна техніка та ін.). Так, рухомість межі між предметами першої необхідності та предметами розкоші в умовах існування податку на майно потребує постійного корегування, особливо з точки зору складу об'єкта оподаткування. Виходячи з наших реалій, ідея підвищення податкового навантаження на «багатих» відповідає тенденціям ринку європейського оподаткування, але реалізація цього проекту потребує повної визначеності й обґрунтованості.

Виходячи з податкового законодавства України, об'єктом оподаткування транспортним податком є автомобілі, які ви-

користовуються до 5 років і мають об'єм циліндрів двигуна понад 3000 куб. см. Вибір такого об'єкта є невдалим, тому що є багато преміальних моделей автомобілів вартістю понад 50 000 євро, які можуть уникнути оподаткування через менший об'єм двигуна. При цьому вони будуть предметом розкоші. На наш погляд, більш вдалим є визначення бази оподаткування, виходячи з вартості транспортного засобу. При цьому необхідно передбачити мінімальну вартість авто, яка не підлягала б оподаткуванню.

Заслугує на увагу приклад справляння цього податку у Великобританії. Там транспортний податок сплачується залежно від розміру шкідливих викидів в атмосферу. Чим «бруднішим» буде мотор, тим більше сплачується податок. Взагалі максимальний розмір цього податку може становити 1 090 фунтів, тобто трохи більше 25 тис. грн [8, с. 102].

Плата за землю є наступним обов'язковим місцевим податком. Метою її введення є раціональне використання та охорона земель, вирівнювання соціально-економічних умов господарювання на землях різної якості та поповнення доходної частини місцевих бюджетів. Відповідно до Податкового кодексу України поняття «плата за землю» є узагальнюючим і об'єднує в собі два обов'язкові платежі – земельний податок та орендну плату за землі державної і комунальної форми власності.

Звертаючись до зарубіжного досвіду, зазначимо, що поступово іде зміна співвідношення фіскальної функції земельного податку з іншими функціями оподаткування. Земельний податок за кордоном – це основа місцевих бюджетів. Причому крім його фіскальної функції, виділяється регулююча, яка полягає у встановленні державою системи регуляторів для примусу землевласників використовувати землю ефективно, оскільки податок є не лише фіскальним інструментом для забезпечення фінансових потреб муніципалітетів, а і важливим регулятором земельних відносин.

Наявність земельного податку стимулює власника чи користувача до більш ефективного використання землі. Як свідчить досвід Болгарії, у випадку необроблення земельних ділянок їх власники оподатковуються за підвищеними ставками земельно-

го податку, що створює зацікавленість власників землі в постійній її обробці. В Італії, якщо земельна ділянка не використовується за призначенням, кадастрова оцінка збільшується за встановленою системою коефіцієнтів максимально до 300%. Зазначимо, що більшість країн при визначенні бази оподаткування земельного податку використовують переважно ринкову вартість землі, однак оцінка за ринковою вартістю можлива лише за умови наявності її повноцінного ринку. Дослідивши міжнародну практику оподаткування землі, зазначимо, що реформування місцевого оподаткування відіграє суттєву роль у вирішенні питань наповнення місцевих бюджетів. Так, Податковим кодексом України надані більш широкі права органам місцевого самоврядування щодо зміни окремих елементів податку на землю. Особливістю є те, що їм надано право не тільки встановлювати ставки земельного податку в межах граничного розміру, а й підвищено верхню межу ставок податку для всіх категорій земель, крім сільгоспугідь. При цьому скасовано ряд спеціальних ставок податку, які були встановлені для окремих категорій земель. Скасувавши майже всіх пільг по земельному податку для юридичних осіб розширені повноваження місцевих рад із встановлення пільг цього податку своїми рішеннями. При цьому існують певні неузгодженості норм законодавства при наданні таких пільг.

Одним із шляхів розширення переліку місцевих податків та зборів є запровадження податку на роздрібний продаж підакцизних товарів.

Характеризуючи місцеві податки на продаж, зауважимо, що в світовій практиці вирізняють дві групи податків на продаж: універсальні, до яких належать податок з обороту, податок на додану вартість та податок на роздрібний продаж, а також спеціальні акцизи, які сплачуються при продажу лише певних товарів. Їх запровадження у зарубіжній практиці покликано виконувати не лише фіскальну, а й регулятивну функцію, яка пов'язана з намаганням влади сприяти зменшенню споживання населенням шкідливих для здоров'я продуктів харчування. Наприклад, у Франції планується ввести податок на безалкогольні напої, що містять цукор; у Великобританії – на кафе, що продають фаст-фуд [3, с. 37].

Введення в Україні з 2015 р. акцизного податку з реалізованих суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів породило багато суперечностей. Зокрема, до них можна віднести те, що: 1) цей податок створює подвійне оподаткування товарів на загальнодержавному і на місцевому рівні; 2) об'єктом оподаткування вперше стали автобуси, вантажний транспорт (чого немає в жодній європейській країні) та електроенергія; 3) відповідно до ст. 215 Податкового кодексу України, ставки податку повинні встановлюватись за рішенням сільських, селищних та місцевих рад в розмірі 5% (хоча діє єдина ставка, яка не має ні мінімальної, ні максимальної межі, і встановлена вона в силу закону); 4) акцизний податок є загальнодержавним. Виходячи з цього, чи може Податковий кодекс України (мається на увазі підп. 215.3.10 ст. 215) уповноважувати органи місцевого самоврядування на прийняття рішення відносно загальнодержавних податків, враховуючи те, що інші норми Податкового кодексу України (ст. 10) і спеціальний Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 26) не містить таких повноважень тощо.

Виходячи з вищевказаного, введення акцизу на роздріб було передчасним, тому воно потребує подальшого доопрацювання, хоча запровадження акцизу на алкогольні напої та тютюнові вироби є позитивним, тому що це сприяє обмеженню шкідливих звичок по споживанню цих виробів.

Джерелом наповнення доходної частини місцевих бюджетів є місцеві збори. Вони займають незначну частину як у структурі податкових надходжень, так і в структурі загальних доходів місцевих бюджетів.

Така тенденція, на нашу думку, спричинена тим, що ці збори є вибірковими для їх справляння. Тобто місцевим радам надано право самостійно вирішувати питання щодо їхнього встановлення. Також виникає проблема в тому, що Податковий кодекс України значно ускладнив процедуру справляння збору за місця для паркування транспортних засобів. Місцеві ради не повністю використовують резерви від цього збору через відсутність дієвого контролю за наявністю договорів оренди на землю

під парковки, меж і розміток місць для паркування, приладів фіксації в'їзду автотранспорту на парковку.

Виникають сумніви стосовно формування доходної бази місцевих бюджетів за рахунок туристичного збору, оскільки цей податковий платіж може бути запроваджений виключно на туристичній місцевості, до якої неможливо віднести 3/5 територій місцевих громад України. Тому наявність таких зборів є не дуже ефективною. Розширення переліку податків та зборів, на нашу думку, повинно проходити за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів. Наприклад, збори на благоустрій міста. Такі платежі можуть стати дієвим інструментом у справі збереження довкілля, благоустрою міст та джерелом поповнення місцевих бюджетів.

Підсумовуючи, можна зазначити, що діюча на сьогодні в Україні система місцевих податків та зборів перебуває на стадії реформування. Особливо важливим це є для територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування, тому що саме такі платежі є важливою частиною доходів місцевих бюджетів. Також важливим на шляху реформування місцевих податків та зборів є врахування міжнародного досвіду. Все це в сукупності є запорукою створення міцної та стабільної фінансової бази місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел

1. Величко, О. Іноземний досвід реформування податкової системи [Текст] / О. Величко, І. Дмитренко // Економіст. – 2009. – № 7. – С. 120–123.
2. Іляшенко, В. А. Розвиток місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] / В. А. Іляшенко // Держава та регіони. – 2010. – № 3. – С. 48–54.
3. Малис, Н. И. Социальный аспект налогового реформирования [Текст] / Н. И. Малис // Финансы. – 2012. – № 5. – С. 35–39.
4. Надьон, Г. О. Перспективи розвитку системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду [Текст] / Г. О. Надьон, М. С. Харківський // Часопис екон. реформ. – 2010. – № 3. – С. 28–33.
5. Пилипів, В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самостійності регіонів [Текст] / В. Пилипів // Економіка України. – 2011. – № 3. – С. 6–34.

6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17.
7. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Текст] / А. Смит. – М. : Изд-во соц. полит. лит., 1962. – 684 с.
8. Соколовська, А. М. Податкова політика в Україні в контексті тенденцій реформування оподаткування в країнах ЄС [Текст] / А. М. Соколовська, Т. В. Кошук // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 94–115.

*Стаття надійшла 20 березня 2015 р.*

**Л. В. Товкун**

**Местные налоги и сборы как составляющие налоговой системы  
Украины: их особенности и развитие**

*Рассматриваются проблемы реформирования местного налогообложения в Украине с учетом опыта зарубежных стран.*

**Ключевые слова:** *налоговая система, местные налоги и сборы, доходы местных бюджетов.*

**L. V. Tovkun**

**Local taxes and duties as elements of ukrainian taxation system: their  
distinctive features and development**

*The taxation system reform has introduced changes to budget law. The main idea behind the changes was the authority decentralization and considerable expansion of powers for local communities with the primary effect of granting more financial independence to local budgets and strengthening material and financial basis for local self-government.*

*The institution of local taxes and duties in Ukraine is one of the important revenue sources for local budgets. That is why while conducting a local taxation reform it is important to change the attitude to local taxes and duties and not to treat them as auxiliary taxes within the taxation system.*

*When considering the issues of legal regulation of local taxes and duties it is important to note that this area has not been sufficiently covered in economic and legal publications. As a rule it has been considered within the analysis of Ukrainian taxation system or within the aspect of characterizing elements of legal mechanism for taxes and duties. However, the distinctive features of the present state of legal regulation of local taxes and duties in Ukraine require further study.*

*Under the provisions of the Tax Code of Ukraine legal regulation of local taxes and duties has certain features as it is carried out at two levels: national and local. The state determines the complete list of such levies, regulates the procedure of collecting them by giving powers to local self-government bodies to impose such taxes on the given territory. In their turn, local self-government bodies while exercising powers granted by the state determine and detail the mechanism of collecting local taxes and duties, they are responsible for their implementation as well.*

*Under the Tax Code local taxes and duties include those listed levies within maximum rates imposed by the decisions of village, town and city councils within their powers, and their payment is obligatory on the territory of respective communities.*

*The list of local taxes and duties has to include those that are the most suitable for local self-government based on international best practices. At present taxes and duties include a property tax, unified tax, parking lot duties, tourist duty. Unlike most countries of the world Ukraine has a limited list of local taxes and duties. While Ukraine has two local taxes and two local duties, EU countries have more than one hundred taxes and duties of his kind.*

*We believe that one of the avenues of prospective development for local taxation is to follow certain criteria such as: taxation efficiency, correlation of local taxes with local expenses, taxation flexibility, etc.*

*The research findings allow us to conclude that the existing system of local taxes and duties is being gradually reformed. This creates the basis to construct a solid, stable system of local self-government in Ukraine.*

**Keywords:** *taxation system, local taxes and duties, financial independence.*



---

**О. Л. Муренко**, старший викладач кафедри права Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»

---

## Еволюція промислової власності

---

*У статті розкрито тема походження такого поняття, як інтелектуальна власність, а також досліджено процес розвитку патентно-правової системи, як основи охорони цього виду власності. У процесі розгляду вищезгаданого питання визначено чітку відмінність між такими категоріями, як «привілей» і «патент». Крім того, відзначено важливість розробленого Венеціанською Республікою Патентного Кодексу 1474 р., положення якого і на сьогоднішній день простежуються в патентному законодавстві багатьох країн світу.*

**Ключові слова:** інтелектуальна власність, суверен, привілей, об'єкт інтелектуальної власності, патент, законодавство, товарні знаки, Патентний Кодекс.

Одна з основних особливостей інтелектуальної власності (ІВ) полягає в тому, що вона повинна приносити матеріальну або іншу користь. Це може бути:

- додатковий прибуток, отриманий від використання ІВ у сфері матеріального виробництва;
- стимулювання творчої та винахідницької діяльності громадян;
- просування на ринок власних товарів і послуг;
- сприяння духовному розвитку громадян.

Однак для того, щоб отримати ту чи іншу користь від права на об'єкт інтелектуальної власності (ОІВ), необхідно спочатку

його створити, а для цього слід затратити фінансові, людські та інші ресурси. Тому, якщо на даному підприємстві розроблена нова технологія одержання виробів з використанням власного ОІВ, а конкурент почав незаконно виготовляти ті ж вироби за тією ж технологією, то його вироби виявляються більш дешевими, а отже, більш конкурентоспроможними. Таким чином, творець ОІВ опиниться в невідгданому становищі.

Ймовірно, вперше на цю обставину звернули увагу в Англії в період швидкого розвитку мануфактури. Уже на початку XIV ст. королівською владою надавалися особливі «привілеї» (документ, за яким суверен надає особливе право окремій особі) особам, які займаються створенням нових виробництв. Така підтримка набула форми дарування особі, що впровадила нову технологію, виключного права користування цією технологією протягом часу, достатнього для її освоєння. Це виключне право давало розробнику переваги в конкурентній боротьбі. Королівство, у свою чергу, отримувало нову технологію виробництва, що сприяло зміцненню його економічного становища. Перші привілеї, які були початковою формою охорони винаходів, не робили різниці між винахідником у сучасному розумінні цього слова і особою, яка впроваджувало техніку вже за кордоном.

Суверен (монарх) був зацікавлений, щоб інновація замінила імпорт шляхом внутрішнього виробництва. Венеціанська Республіка вперше прийняла положення про цю форму привілеїв «парті венеціана» (1474 р.). Це положення закріпило принципи, на яких повинні ґрунтуватися патенти: корисність нових винаходів для держави, виключні права першого винахідника на обмежений період, покарання за порушення права.

Незабаром охорона винаходів у формі привілеїв перестала відповідати вимогам часу. Привілеї на винахід, замість стимулювання винахідників, перетворилася на засіб збагачення феодалної верхівки, що стала монополістом з виробництва солі, заліза, сірки, паперу, скла та інших технічних удосконалень.

Пізніше привілеями стали зловживати і цехи. Їх діяльність — це приклад суворої таємниці. Через цехову таємницю людство втратило багато винаходів. Прихованість змушувала повторно винаходити одні й ті самі об'єкти техніки.

Практика передачі технологій і створення нових виробництв набула поширення в XII ст., і до XIV ст. надання особливих привілеїв здійснювалося королівською владою окремим особам для захисту ними нових виробництв, розробки нової технології, а також виключного права їх використання на досить тривалий період, необхідний для їх впровадження і навчання потрібних фахівців.

Виключне право було для винахідника щитом протягом важких років становлення і надавало йому фору як компенсацію за надання державі нового виробництва та більшої економічної незалежності.

Зловживання при наданні особливих прав тривали до 1628 р., коли було прийнято Положення про монополії. Відповідно до цього положення всі монополії проголошувалися недійсними, а виключне право на виготовлення нового виробу або створення нових виробництв у всьому королівстві надавалося справжньому і першому винахіднику таких виробів і виробництв, що підтверджувалося грамотою на привілей терміном дії до 14 років.

Якщо привілеї застосовувалися при феодализмі, то капіталізм, який вже зароджувався, вимагав адекватної йому форми охорони винаходів. Так виник патент.

Термін «патент» означає «свідоцтво, грамота», хоча існує і деяке пояснення.

Яка ж відмінність між привілеєм і патентом?

1. Патент видається відповідно до закону, а не у вигляді суб'єктивної волі монарха.

2. Патент захищає права на нові технічні рішення, що ще нікому не належать, а не надає законну силу чинним відносинам.

3. Патент захищає лише винаходи, а не промисли або підприємства. Саме останні, в основному, і охоронялися привілеєм.

Вважається, що вперше у світі патентне законодавство розробила Венеціанська Республіка. Положення Патентного Кодексу 1474 р. простежуються в патентному законодавстві країн світу навіть тепер. Патентна система – це інститут з 500-річною історією. Цікаво, що американська патентна система повторює без істотних змін Патентний Кодекс Венеції 1474 р.

Простіше кажучи, патент – це визнана законодавством монополія на об'єкт техніки протягом обмеженого терміну.

Першим справжнім патентом у США був патент, виданий у 1646 р. англійцю Д. Дженклу, що проживає в Массачусетсі. Патент надавав протягом 14 років право на створення металургійного виробництва. А патентне законодавство США, прийняте в 1836 р., стало прообразом для створення патентних систем більшості країн.

Розвиток патентної системи в різних країнах світу тривав до 20.03.1883 р., і закінчився підписанням конвенції, яка заснувала Союз з охорони промислової власності.

Патенти як вид інтелектуальної (промислової) власності використовуються дотепер як інструмент, який регулює створення і передачу нових технологій.

Іншим об'єктом промислової власності (ОПВ), історія якого виходить із глибини століть, є торгова марка. Такі знаки у вигляді символів зображувалися ремісниками на товарах, виготовлених ними, ставилися тваринниками як «клейма» на тваринах у давні часи. Однак, незважаючи на поважний вік, вони реалізували важливий елемент законодавства про товарні знаки, що діє досі, а саме: фіксували зв'язок між товаром і виробником.

Термін «товарні знаки» (торгові марки) почав уживатися лише в XIX ст. Із цього часу вони почали виконувати нинішню роль у поширенні товарів, доведенні їх до покупця, розширенні торгівлі. Однак чим ширше використовувалися марки, тим більше було випадків їх незаконного копіювання. Тому в середині минулого століття англійськими судами були розроблені засоби захисту проти таких порушень. Так народилася знаменита заборона на ведення справи під іншим ім'ям: ніхто не мав права видавати свої товари за товари іншої особи.

У 30–40-х рр. XX ст. в основному було завершено розвиток законодавства про торгові марки (Німеччина, 1936 р.; Британія, 1938 р.; США, 1946 р.). Ці закони в основних рисах не втратили дії сьогодні.

#### Список використаних джерел

1. Бутник-Сиверский, А. Б. Экономика интеллектуальной собственности [Текст] : конспект лекций / А. Б. Бутник-Сиверский. – Киев : Ин-т интелект. собственности и права, 2004. – 296 с.

2. Дробязко, В. С. Право интеллектуальной собственности [Текст] / учеб. пособие / В. С. Дробязко, Р. В. Дробязко. – Киев : Юринком Интер, 2004. – 512 с.
3. Жаров, В. А. Защита права интеллектуальной собственности [Текст] : учеб. пособие / В. А. Жаров. – Киев : Ин-т интеллект. собственности и права, 2004. – 64 с.
4. Крайнев, П. П. Интеллектуальная экономика: управление промышленной собственностью [Текст] / П. П. Крайнев. – Киев : Ин Юре, 2004. – 448 с.
5. Орлов, В. Н. Экономика отрасли связи [Текст] : учеб. для вузов и спец. связи / В. Н. Орлов, Н. Е. Потапова-Синько и др. – Одесса : УГАС, 1999. – С. 217–221.
6. Потапова-Синько, Н. Е. Влияние нематериальных активов на результаты деятельности оператора связи [Текст] / Н. Е. Потапова-Синько, С. И. Грицуленко // Науч. тр. ОНАС им. А. С. Попова. – 2003. – № 3. – С. 52–54.
7. Тофило, А. В. Экспертиза объектов интеллектуальной собственности: заявки на изобретения и полезные модели [Текст] : конспект лекций / А. В. Тофило. – Киев : Ин-т интеллект. собственности и права, 2004. – 176 с.
8. Цыбулев, П. Н. Основы интеллектуальной собственности [Текст] : учеб. пособие / П. Н. Цыбулев. – Киев : Ин-т интеллект. собственности и права, 2005. – 108 с.
9. Цыбулев, П. Н. Маркетинг интеллектуальной собственности [Текст] : учеб. пособие / П. Н. Цыбулев. – Киев : Ин-т интеллект. собственности и права, 2004. – 184 с.
10. Цыбулев, П. Н. Оценка интеллектуальной собственности [Текст] : учеб. пособие / П. Н. Цыбулев. – Киев : Ин-т интеллект. собственности и права, 2004. – 188 с.

*Стаття надійшла 23 січня 2015 р.*

**Е. Л. Муренко**

### **Эволюция промышленной собственности**

*В статье раскрыта тема происхождения такого понятия, как интеллектуальная собственность, а также исследован процесс развития патентно-правовой системы как основы охраны данного вида собственности. В процессе рассмотрения вышеуказанного вопроса определено четкое различие между такими категориями, как «привилегия» и «патент». Кроме того, отмечена важность разработанного Венецианской Республикой Патентного Кодекса 1474 г., положения которого и на се-*

годняшний день прослеживаются в патентном законодательстве многих стран мира.

**Ключевые слова:** интеллектуальная собственность, суверен, привилегия, объект интеллектуальной собственности, патент, законодательство, товарные знаки, Патентный Кодекс.

**E. L. Murenko**

### **Evolution of industrial property**

*This article analyses the concept of intellectual property and traces its evolution. In particular, the various features of intellectual property are considered. Each feature brings material or other benefit (profit, increase the products competitiveness, development of citizens etc.).*

*The article also shows reasons for the protection of intellectual property rights. It is said that in a period of rapid development of the factory in the 14th century, the royal power was granting special privileges for the first time in England – the predecessor of the patent.*

*The advantages that each of the parties received are described : the royal power; monarch, which slapped a privilege; the person who invented and used innovations. Monarch was providing inventors with an exclusive right to use this technology, giving the inventor a competitive advantage.*

*On the other hand disadvantages of benefits are considered, since with time the invention privileges became means for feudal lords enrichment, and not for inventors stimulation.*

*The article reveals the turning point in the development of intellectual property rights (1628), when Regulation on monopolies was adopted which granted exclusive rights to the first inventor of a product (privilege was given for 14 years).*

*The second part of the article analyses specific types of intellectual property – patents and trademarks.*

*The article draws attention to the issues related to the patent legal framework development and the stages of the Patent Code development worldwide.*

*The article conclusion emphasizes the importance of the original legislation and laws that were passed in the 14–15 century, since many provisions of the Patent Code (1474) still work nowadays.*

**Keywords:** intellectual property, the sovereign privilege, the object of intellectual property, patent law, trademarks, Patent Code.

---

*М. Г. Окладна*, доцент кафедри теорії держави та права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **Бенедикт Спіноза: державно-правова концепція**

---

*Стаття присвячена проблемам розвитку суспільства, держави, права, інших суспільних інститутів, які розглядаються у роботах відомого голландського філософа Бенедикта Спінози. Автор звертає увагу на те, що Спіноза розрізняє два стани людини: природний та державний. Шлях переходу від природного стану до державного Спіноза бачив в укладенні суспільного договору між індивідами. Автор робить висновок, що Спіноза сприймає тільки такі форми державного правління, в яких допускається свобода думки. Це монархія, де монарх спирається на думку Ради; аристократія, яка передбачає колегіальне прийняття рішень; демократія як оптимальна форма реалізації свободи думки. Спіноза обґрунтовував необхідність законів для людей. Він підняв проблему панюридизму – тотального регулювання суспільства законами.*

**Ключові слова:** *філософія, природне право, закон природи, приватне цивільне право, природний стан, теорія суспільного договору, законодавча влада, форми держави, аристократія, монархія, демократія, суверенітет народу.*

Барух (Бенедикт) Спіноза увійшов до історії філософської і політико-правової думки як геніальний мислитель, який представив своє оригінальне бачення суспільства, держави, права, інших суспільних інститутів, які розвиваються за законами, похідними від законів природи.

Його політико-правові погляди містяться в таких працях, як «Богословсько-політичний трактат», присвячений історичній критиці Біблії, «Політичний трактат» (незавершений) і «Етика, доведена геометричним методом». Остання робота була опублікована після смерті філософа.

Розглядаючи філософські праці Спінози, неможливо ігнорувати умови, в яких він жив, працював, умови, в яких розвивався його науковий талант.

Бенедикт (Барух) Спіноза (1632–1677) народився в Амстердамі в заможній єврейській сім'ї біженців із Португалії, які сховалися в Голландії від переслідування інквізиції. Барух Спіноза здобув богословську освіту в семирічній школі, що була організована для вивчення давньоєврейської мови та іудейського богослов'я (основу курсу складало вивчення Старого Завіту, Талмуда, праць коментаторів). Керівництво общини поклало на Баруха великі надії. Проте теологія не задовольняла його, він прагнув до наукового знання. Спіноза вступив до гуртка єзуїта, гуманіста і лікаря Франца Ван-ден-Енде, де вивчав латинь, філософію, математику, фізику.

Знання латині відкрило для Спінози класику (Цицерона і Сенеку, світ мислителів Відродження і його сучасників, особливо Декарта, Бекона, Гоббса, Бодена). Усе визначенішим ставало його неприйняття іудаїзму, обмежень свободи совісті і думки. У 1656 р. Спіноза був відлучений від синагоги і вигнаний з общини, його оголосили небезпечним бунтівником. Рятуючись від переслідувань, він зупинився в Рейнсбурзі – передмісті Лейдена, де, не маючи жодних коштів для існування, зайнявся ремеслом – шліфуванням лінз, а також почав малювати. У 1670 р. знайшов притулок в Гаазі, в будинку художника Ван дер Спіка. Вів вельми аскетичний спосіб життя, займався крім ремесла лише філософією. Зберігаючи духовну свободу, він відхилював пропозиції роботи своїх покровителів, шанувальників і друзів. З тієї ж причини Спіноза в 1673 р. відмовився зайняти університетську кафедру в Гейдельберзі. Він помер від туберкульозу у віці 44 років.

Єдиним твором, виданим за життя Спінози під його власним ім'ям, були «Основи філософії Декарта, доведені геометричним



способом» з додатком «Метафізичних роздумів». У 1670 р. був анонімно опублікований «Богословсько-політичний трактат». «Етика» – шедевр, що став працею всього життя автора, був виданий лише після смерті Спінози в 1677 р. разом з «Трактатом про удосконалення розуму» і «Політичним трактатом».

Спіноза у своєму вченні відобразив боротьбу революційної буржуазної ідеології проти феодального релігійно-ідеалістичного світогляду. Його вчення мало низку особливостей, які вирізняли думки мислителя від інших філософських вчень XVII ст. Відмінність полягала передусім у його етичному спрямуванні.

Спіноза був одним із видатних теоретиків, які намагалися дати обґрунтування нового способу життя, нової моралі суспільства, яке тільки-но виникало. Але правильний спосіб життя міг бути визначений та обґрунтований тільки після того, як буде визначено й обґрунтовано місце людини в природі і суспільстві, яке Спіноза прагнув з'ясувати, досліджуючи питання етики.

Політико-правове вчення Спінози було тісно пов'язане з його філософією, особливо ідеєю закономірності, детермінізму, якими необхідно користуватися як у дослідженні природи, так і у вивченні суспільних явищ. Він виходив із того, що дії людини підпорядковані необхідності, що вся їх діяльність відбувається з певних причин. Під кутом зору природної необхідності мислитель пояснював походження і сутність держави і права.

Вихідним у вченні філософа було поняття природного права. Як відомо, принциповими межами природно-правової теорії нового часу вважається відмінність права і закону і визнання авторитету права по відношенню до закону. У Спінози, незважаючи на прагнення чітко розмежовувати ці поняття, зберігається різнобій у використанні термінів: він пише і про право природи, і про закон природи.

Поняття «право природи», по-перше, він використовує як синонім поняття «закон природи». По-друге, для позначення сутності речі або індивіда, відповідно до якої індивід покликаний і здатний діяти. По-третє, поняття «право» визначає суб'єктивне право, свободу і одночасно можливість що-небудь зробити,

правомочність природи в цілому й індивіда зокрема як частину природи. «Але оскільки загальна потужність всієї природи є не що інше, як потужність всіх індивідуумів разом узятих, то звідси витікає, що кожен індивідуум має верховне право на все, що він може, або що право кожного простягається так далеко, як далеко простягається визначена йому потужність». Право і закон природи в концепції Спінози не можуть бути зведені до вимог розуму: «той, хто розуму ще не знає або хто навички в чесноті ще не має, живе лише за законом бажання (*appetitus*) з таким же повним правом, як і той, хто направляє своє життя за законами розуму... Отже, природне право кожної людини визначається не здоровим глуздом, але бажанням (*cupiditas*) і потужністю» [6, с. 177].

Таким чином, Спіноза не бачить необхідності розділення права природи і закону природи. Будучи виведеним з самої природи речі (індивіда) і обумовленим його потужністю (і далі ототожнено з потужністю), право отримує вектор свого розгортання завдяки закону природи. Але і право і закон містяться в самій природі людини, вони є відображенням його сутності.

Спіноза не зупиняється на характеристиці права і закону природи. Від них він переходить до божественних і природних законів природи. Позиція Спінози по суті не відрізняється від позиції Гоббса й інших авторів, представників природно-правового напрямку. Законом ці норми називалися умовно, якщо вони були занесені Господом в священне писання. Взагалі ж природні закони не мають формального вираження, вони принципово не можуть бути писаними. Природний закон – це веління розуму людини, звернене до його совісті. Як веління розуму він протирічить природним пристрастям і не виконуватиметься без страху перед силою. Набрати дійсної сили він може, лише перетворившись на цивільний закон.

Пріоритет моралі і моральних законів, на основі яких будується правова концепція Спінози, при одночасному визнанні об'єктивної природи індивідуалізму й егоїзму складає особливість його філософії. Розум є підставою моралі, підстава егоїзму – плотська природа людини. Егоїзм абсолютно природний, але не аморальний. Недолік знань призводить до того, що лю-

дина керується природним рівнем детермінації своєї поведінки, а це спричиняє всілякі конфлікти, що обумовлюють необхідність появи законів, регулюючих «спосіб життя, який служить лише для охорони життя держави» [7, с. 56].

Згідно з теорією Спінози природний стан не усувається цивільним станом, а лише регулюється та упорядковується в ньому. Так само і природне право зберігається в цивільному стані в двох якостях – як право держави (верховна влада) і як право індивіда. У цивільному стані люди колективно володіють правом, яке кожен від природи мав на все. Це право більше не визначається на підставі сили і бажання кожного, але на підставі потужності і волі всіх разом [7, с. 179]. Загальним цивільним правом є перелік повноважень держави, спрямованих на забезпечення миру і безпеки. Лише верховна влада має право вирішувати, що добре, що погано, що справедливо, що несправедливо, що слід робити кожному окремо, або всім разом, або від чого утримуватися. Лише їй одній належить право створювати закони, тлумачити їх у кожному окремому випадку.

Верховній владі належить право судити про вчинки кожного, накладати кару на злочинців і вирішувати питання про права, які виникають між громадянами. Лише держава вирішує питання про справедливе, несправедливе, «благочестиве або не благочестиве». Будь-яке її рішення має бути визнане рішенням кожного окремо, оскільки волю держави слід вважати волею всіх. За верховною владою Спіноза визнає право на все, не лише цивільне, але і священне. Проте, на думку Спінози, необхідно, щоб «право верховної влади, як стосовно священних справ, так і мирських, відносилось лише до дій, а в іншому щоб кожному дозволялося думати те, що він хоче, і говорити те, що він думає» [6, с. 232].

Проте, утверджуючи глобальне панування держави, забезпечене абсолютною перевагою його потужності над окремими індивідами, Спіноза вказує на об'єктивні обмеження державної влади, які випливають з природи людини і з природи держави. Вони стосуються як прав окремого індивіда, так і прав народу. Право індивіда в цивільному стані виявляється, в першу чергу, як право, яке визнається державою і охороняється нею, право узаконене (приватне цивільне право).

«Під приватним цивільним правом ми можемо розуміти не що інше, як свободу кожного зберігати себе в своєму стані, визначене указами верховної влади і захищене лише її авторитетом» [6, с. 183]. Внутрішнє протиріччя природно-правової теорії Спінози полягає в тому, що, з одного боку, робиться висновок про нікчемність права поза державою, а з другого — затверджується незалежність цілого ряду прав від держави. У зв'язку з цим виникає питання, в якій якості зберігається природне право в цивільному стані.

До приватного цивільного права (природного права, що отримало формальне визначення в законах держави) слід додати ту частину природних прав індивіда, які не можуть бути передані державі. При конкретнішому розгляді виявляється, «що все те, до виконання чого ніхто не може бути побуджений ні винагородами, ні погрозами, не належить до права держави, а залишається правом кожного. Це здатність думати, любов і ненависть, це право відкинути вимогу, щоб людина свідчила проти самого себе, щоб вона катувала себе, щоб вбивала своїх батьків, щоб не намагалася уникнути смерті, і тому подібне, до чого людина не може бути побуджена жодними винагородами або погрозами і нарешті, це дійсне пізнання бога і любов до нього, а також свобода думки і слова» [6, с. 262–263].

Спіноза не дав чіткого пояснення суспільству, в якому люди жили до державності. Він вважав, що був такий стан, коли всі могли чинити будь-що, були рівними в тому розумінні, що всі вони однаково мали право на все, але ніхто не був у безпеці. У природному стані, де кожен діяв свавільно, люди жили у страху, ворожнечі та взаємній ненависті.

Природний стан для Спінози не є історичною категорією. Держава, на його думку, є необхідною формою існування людей [2, с. 197–199].

Спіноза прагне довести не тільки громадську природу людини, але й об'єктивну необхідність цивільного стану. Він вказує на те, що ні саме існування людини, ні вдосконалення розуму неможливі наодинці, оскільки люди навряд чи могли б без взаємної допомоги підтримувати життя і вдосконалювати свій дух [7, с. 256].

Таким чином, людина по суті своїй – істота громадська. Але плотська людина керується пристрастями і не може реалізувати свою товариськість. Людина людині – Бог тільки у тому випадку, коли люди живуть по керівництву розуму, проте це буває дуже рідко. Навпаки, все у них склалося таким чином, що вони здебільшого бувають ненависні і обтяжливі один для одного [5, с. 417]. Саме недостатня розумність плотської людини є, на думку філософа, причиною громадських протиріч і взаємної боротьби. Так, з одного боку, люди – істоти громадські, а з другого – вони ворожі один одному.

У вченні Спінози об'єднані по суті різні концепції походження держави (філософська концепція природного походження держави і договірна концепція утворення держави). Згідно з «Богословсько-політичним трактатом» в основі держави лежить взаємна угода, а рушійною силою є розум. За думкою «Політичного трактату», «держави виникає в результаті природних потягів і пристрастей – сама егоїстична і афективна природа людини робить немислимим інше його існування, окрім як існування громадське» [2, с. 209, 214].

В «Етиці» – основній праці Спінози – знову звучить ідея договору: «суспільство може затвердитися тільки у тому випадку, якщо воно присвоїть собі право кожного мстити за себе і судити про те, що добре і що погано. А тому суспільство повинне мати владу пропонувати загальний спосіб життя і приймати закони, роблячи їх твердими не за допомогою розуму, який... обмежити афекти не в змозі, але шляхом загрози» [5, с. 421].

Відповідь на питання, що тягне людину в державний стан, розум або пристрасті, однозначний: в першу чергу, це характерне прагнення до самозбереження і прагнення до кращого життя. Ці бажання є необхідністю людської природи і властиві кожній людині – як мудрецеві, так і неосвіченому.

Договірне утворення держави так само детерміноване, як і уся поведінка людини. Вона такою ж мірою розумна, наскільки і необхідна. І розумна діяльність людини, і її афективні дії однаково природні, тому що людина – все одно, чи керується вона розумом або одним тільки бажанням – діє виключно за законами і правилами природи, тобто за природним пра-

вом. Держава при такому підході не протиставляється природі. Вона повинна служити загальній користі і тільки для цієї мети і в цих межах наділяється правом – потужністю. Народ неможливо змусити підкорятися державі, якщо мета останньої не відповідає інтересам народу. Крім того, «законои в кожній державі повинні встановлюватися таким чином, щоб людей стримував не стільки страх, скільки надія на будь-яке благо, якого найбільше бажають, адже таким чином кожен охоче виконуватиме свій обов'язок» [6, с. 70].

Головна ознака держави – наявність законодавчої влади. Для утворення держави необхідно тільки одне, а саме, щоб законодавча влада знаходилася у всіх або декількох, або у одного. За своєю суттю, «право верховної влади є не що інше, як природне право, але визначене не потужністю кожного окремо, а потужністю народу, керованого ніби одним духом» [6, с. 260].

Спіноза використовує обидва сенси поняття держави – вузький (держави як організація верховної влади) і широкий (держави як суспільство, що ґрунтується на законах). Концепція Спінози з питання мети держави пройшла певну еволюцію. Якщо в ранніх творах він стверджує, що метою держави є свобода, то в «Політичному трактаті» автор визначає метою держави мир та безпеку життя. Зробити людину вільною держава не може, але вона може і повинна забезпечити їй можливість бути вільною. «Людина, що керується розумом, є вільнішою в державі, де вона живе згідно із загальними постановами, ніж наодинці, де вона підкоряється тільки самій собі» [5, с. 444].

Існування і нормальне функціонування суспільства і держави, а також забезпечення безпеки та свободи повинні залежати не від того, хороші чи погані правителі, а від правильної організації верховної влади і суспільства. Звідси та увага, яку приділяє Спіноза проблемі організації цивільного стану держави. Він розглядає достоїнства і недоліки кожної з форм держави, не відкидаючи жодної з них.

Спіноза називає владу не лише правом, а й обов'язком. Якщо цей обов'язок лежить на зборах, що складаються з усього народу, то форма верховної влади називається демократією; якщо на зборах, до яких входять тільки обрані, – аристократією;

і якщо, нарешті, турбота про справи правління і, отже, верховна влада покладена на одну особу, – монархією.

Загальний принцип організації держави, якому слідує голландський мислитель, – це правління інститутів, а не людей. Єдине правило, якому слідував Спіноза при визначенні монархічної форми влади, як він сам вказує, полягає в тому, що народ при царі може зберегти досить велику свободу, якщо тільки доб'ється того, щоб потужність царя визначалася тільки потужністю народу і захищалася самим народом [6, с. 295].

Для реалізації цього правила він пропонує, щоб центральна влада держави поділялась між монархом, Великою радою, Малою радою і Судом. Проте правління, змішане з різних елементів, було несумісне з єдністю верховної влади, яка витікала з вчення Спінози. Щоб покласти межу свавілля і направити волю монарха до загального блага, мислитель пропонує винайдений ним самим утопічний устрій, в якому під зовнішньою оболонкою монархії ховаються по суті демократичні начала.

Аристократична форма правління переважніше за монархію, оскільки вона більшою мірою дозволяє реалізувати абсолютне право держави і краще пристосована для збереження свободи. Аргументи на користь аристократії – це аргументи на користь представницького органу, а не аристократії як такої. Найважливіший принцип аристократії – виборність патрициїв. Спіноза не роз'яснює порядок формування першого складу патрициїв. Проте зрозуміло, що аристократичний орган верховної влади утворюється шляхом передачі народом свого права зборам патрициїв. Таким чином, саме народом має бути обраний перший склад, проте надалі самі патриції здійснюють кооптацію.

Спіноза виходить з принципу єдності державної влади. В аристократії це означає, що будь-які державні посади можуть займати тільки патриції. Народ при цій формі правління «не має ніякого голосу. Але народ вселяє страх можновладцям, тому він зберігає за собою деяку свободу, яка хоча і не має прямої опори в законі, проте мовчазно відстоюється їм і залишається за ним» [6, с. 298]. Спіноза досить детально описує склад і функції органів влади в аристократії: Великої ради, Сенату, комісії Сенаторів, Верховного суду. Мислитель розглядає також другий вид аристократії – федерацію самоврядних міст.

Традиція, що відносить голландського філософа до прибічників демократії, досить стійка. Так, М. М. Ковалевський у відомій роботі «Від прямого народоправства» писав: «В усій голландській літературі немає письменника, який би більшою мірою сприяв розробці досконалої демократичної доктрини, чим автор «Богословсько-політичного трактату» і незакінченого «Політичного трактату»» [3, с. 482]. Практичним прикладом демократії, що відповідала уявленням Спінози про найкращу форму держави, була організація влади в самих Нідерландах.

У «Богословсько-політичному трактаті» демократія визнається як загальні збори людей, які спільно мають верховне право на все, що вони можуть. Демократична держава «найбільш наближається до свободи, яку природа надає кожному, бо в ній кожен переносить своє природне право не на іншого, позбавивши себе на майбутнє права голосу, а на велику частину усього суспільства, одиницю якого він складає, і на цій підставі усі перебувають рівними, як раніше в природному стані» [6, с. 182]. Демократія в розумінні Спінози більше відповідає поняттю народоправства, ніж представницькому правлінню [3, с. 461–462].

Усі форми правління, які розглядаються Спінозою, ґрунтуються на ідеї єдності, а не поділу влади (в її класичному розумінні). Ця єдність заснована, по-перше, на єдиному джерелі влади – джерелом суверенітету при будь-якій формі держави є сам народ, а по-друге, вона реалізується у самій системі державних органів. Поділ влади характеризується як розподіл праці, просте розділення функцій влади, але це не розділення влади між станами, що змагаються. Цілком безперечно розрізняються законодавчі, виконавчі функції, функції суду і контролю. Єдність державної влади визначається тим, що кінець кінцем уся влада замикається на один орган – Верховну раду.

Хоча Спіноза не встиг описати демократичну форму держави, він передбачав здійснення державної влади безпосередньо організованим народом (громадянами держави). Немає сумніву, що Спіноза є захисником демократичного устрою в обох видах прямого народовладдя і представницького народоправства, подібного до того, яке існувало в його вітчизні.



Таким чином, можна зробити висновок, що Спиноза зробив значний внесок у розроблення і розвиток світського раціоналістичного вчення про державу і право, яке було підхоплено і вдосконалено просвітниками XVIII ст.

#### Список використаних джерел

1. Батиев, Л. В. Политические и правовые учения XVII века [Текст] / Л. В. Батиев. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2006. – 348 с.
2. Кечекьян, С. Ф. Этическое мирозозерцание Спинозы [Текст] / С. Ф. Кечекьян. – М. : Путь, 1914. – 354 с.
3. Ковалевский, М. М. Сочинения [Текст] : в 2 т. / М. М. Ковалевский. – М. : Изд-во Алетейя, 1997. – 704 с.
4. Лейст, О. Э. Учение Бенедикта Спинозы о государстве и праве [Текст] / О. Э. Лейст. – М. : Госюриздат, 1960. – 56 с.
5. Спиноза, Б. Избранные произведения. Т. 1 [Текст] / Б. Спиноза. – М. : Политиздат, 1957. – 631 с.
6. Спиноза, Б. Избранные произведения. Т. 2 [Текст] / Б. Спиноза. – М. : Политиздат, 1957. – 727 с.
7. Спиноза, Б. Трактаты. Из классического наследия [Текст] / Б. Спиноза. – М. : Мысль, 1998. – 446 с.
8. Спиноза, Б. Этика, доказанная в геометрическом порядке и разделенная на пять частей [Текст] / Б. Спиноза ; пер. с лат. Н. А. Иванцова. – М. : Акад. проект, 2008. – 431 с. – (Философские технологии).
9. Соколов, В. В. Спиноза [Текст] / В. В. Соколов. – М. : Мысль, 1973. – 224 с. – (Мыслители прошлого).
10. Чанышев, А. А. История, политических учений [Текст] : учебник / А. А. Чанышев. – М. : ТК Велби, Проспект, 2008. – 431 с.
11. Чесноков, Г. Д. Мудрый и вечно молодой Спиноза [Текст] / Г. Д. Чесноков. – М. : Изд-во РАГС, 1999. – 162 с.

*Стаття надійшла 16 січня 2015 р.*

**М. Г. Окладная**

#### **Бенедикт Спиноза: государственно-правовая концепция**

*Статья посвящена проблемам развития общества, государства, права, других общественных институтов, которые рассматриваются в трудах известного голландского философа Бенедикта Спинозы. Автор обращает внимание на то, что Спиноза различает два состояния людей:*

*естественное и государственное. Путь перехода из естественного состояния в государственное Спиноза видел в заключении общественного договора между индивидами. Автор делает вывод, что Спиноза приемлет только такие формы государственного правления, в которых допускается свобода мысли. Это монархия, в которой монарх опирается на мнение Совета; аристократия, которая предполагает коллегиальное вынесение решений; демократия как оптимальная форма реализации свободы мысли. Спиноза обосновывал необходимость законов для людей. Он поднял проблему панюридизма – тотального регулирования общества законами.*

**Ключевые слова:** философия, естественное право, закон природы, частное гражданское право, естественное состояние, теория общественного договора, законодательная власть, формы государства, аристократия, монархия, демократия, суверенитет народа.

**M. G. Okladna**

### **Benedict Spinoza: state-legal concept**

*Article is devoted to the natural rights of man from the naturalist's point of view. Following Hobbes, Spinoza aspired to study human actions as geometer. He believed that it was necessary to consider human actions and affections the same way as if the question was about the lines, surfaces and solids. Spinoza concludes that man as a natural creature is guided primarily by affects (selfishness, fear, greed, etc.), while following self-preservation law. The natural right of the individual – it is a natural «power».*

*Spinoza separates the concept of a contractual origin of the state and differentiates two people's conditions: the natural and the governmental.*

*Self-preservation cannot be justified by the natural state, as there is no general right for all, everybody is equal in their right to do anything.*

*Self-preservation of the individual can be justified only in the state. Transition from natural condition to state Spinoza saw in the conclusion of the social contract between individuals. The state is the result of forces composition – human rights, and highest natural right of the state is the sum of natural forces – the rights of individuals. Spinoza believed that everybody's natural right doesn't stop in civil condition. In his research, he addresses the problem of state power borders and specifies this borders. First of all, it should not encroach on freedom of thought.*

*The author concludes that Spinoza accepts only those forms of government, in which freedom of thought is allowed. It is a monarchy where the monarch relies*

*on the Council opinion; aristocracy, which assumes collegial adjudication; democracy as an optimal form of freedom of thought realization.*

*Spinoza substantiated the necessity of laws for the people, because they are guided only by their opinion and whims. For the law to be reasonable, it must be adopted by a large assembly of people, in which conflicting private interests and affects are absorbed by each other.*

*Spinoza raised the problem of total society control by the laws. He did not admit the idea that the state can impose morals by the law.*

**Keywords:** *philosophy, natural law, law of nature, private civil law, natural condition, theory of social contract, legislature, forms of government, aristocracy, monarchy, democracy, sovereignty of the people.*

УДК 340.12:316.3

---

**І. В. Мукомела**, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

### Право на інформацію: еволюція та роль в інформаційному суспільстві

---

*У статті висвітлено еволюційний розвиток права на інформацію. Акцентується увага на тому, що свобода вираження думки і слова є теоретико-правовою основою права на інформацію. Наголошується, що право на доступ до інформації і право на комунікацію здійснили суттєвий вплив на переосмислення права на інформацію в цілому. Робляться висновки, що саме в інформаційному суспільстві інформація стала цінною сама по собі, що дає підстави говорити про виділення права на інформацію в окреме самостійне право. Обґрунтовується необхідність законодавчого закріплення права на інформацію, права на участь в інформаційному суспільстві, а також права доступу до Інтернету.*

**Ключові слова:** інформація, інформаційне суспільство, право на інформацію, свобода переконань, право на доступ до інформації, право на комунікацію, Інтернет.

Відкритий та вільний потік інформації є фундаментом демократії. Право на інформацію є однією з найважливіших гарантій розвитку, дотримання і захисту будь-яких універсальних прав людини [1, с. 267]. Особливу роль і значення це право почало відігравати під час становлення й розвитку інформаційного суспільства. На підставі цього поглиблюється його законодавче регулювання і доктринальне дослідження.

Аналіз різних аспектів права на інформацію є об'єктом досліджень таких вітчизняних та зарубіжних вчених: І. В. Арістова, О. А. Баранов, І. Л. Бачило, В. М. Брижко, І. Ю. Богдановська, О. П. Дзьобань, О. В. Зернецька, Б. А. Кормич, О. В. Кохановська, А. І. Марушак, О. Н. Нестеренко, А. В. Пазюк, І. М. Рассолов, Е. В. Талапіна, І. С. Чиж, В. С. Цимбалюк, М. Я. Швець, С. Н. Швердяєв та ін.

Право на інформацію пронизує всі покоління прав людини, набуваючи нового змісту в межах кожного із них. Це обумовлено тим, що основні фундаментальні права, а також права і свободи, що з них витікають, формуються поступово, в конкретно історичних умовах і, як слушно зазначає П. М. Рабінович, на кожному із етапів їх формування є об'єктивно визначеними досягнутим рівнем розвитку суспільства [2, с. 12].

Право на інформацію еволюційно формувалось протягом останніх декількох століть починаючи з кінця XVIII ст. і продовжує свій розвиток у сучасних умовах. Загальною правовою основою досліджуваного нами права є свобода вираження думки, оскільки право на інформацію виконує перш за все комунікативну функцію, спрямовану на формування громадянами на основі отриманої інформації свідомої позиції, відносно державних справ і суспільного життя [3, с. 8].

Зміст свободи думки знаходиться у тісному взаємозв'язку зі свободою слова і полягає в тому, що ніхто не може заборонити дотримуватися своїх думок, певним чином відображати об'єктивну дійсність у своїх уявленнях та публічно висловлювати ці матеріалізовані в мові відображення, у тому числі як погляди і переконання [4, с. 158]. Ця засада стосується лише думок, які є об'єктивно вираженими в зовнішню форму, оскільки сама по собі думка знаходиться поза межами правового регулювання. Законодавець не повинен регулювати цю сферу життя особи, нав'язувати, як це було в радянський період, у що має вірити людина, до чого прагнути, що любити. За думки, якими б вони не були, не можна встановлювати юридичну відповідальність [5, с. 322].

Свобода думки і слова, вільне вираження власних поглядів і переконань належать до першого покоління прав. У сучасній

правовій науці виробилась тенденція класифікувати ці права як природні особисті (громадянські) права, оскільки вони становлять основу правового статусу особи, покликані забезпечити свободу й автономію індивіда як члена громадянського суспільства, його юридичну захищеність від будь-якого незаконного зовнішнього втручання [6, с. 111]. Зокрема, таку позицію відстоюють низка вчених, серед яких П. М. Рабінович, Ю. М. Годика, О. Ф. Фрицький, О. В. Скрипнюк та ін. Ці права виражають так звану негативну свободу, оскільки зобов'язують державу утримуватися від втручання у сферу особистої свободи і створювати умови участі громадян у політичному житті. Це ті традиційні ліберальні цінності, які були сформовані в процесі буржуазних революцій, а потім конкретизовані і розширені в практиці і законодавстві демократичних держав [7, с. 135].

У період після Другої світової війни право на інформацію отримало своє міжнародне закріплення як похідне право від свободи переконань і вільного їх вираження. Це було здійснено шляхом внесення в міжнародні акти основних його правомочностей: шукати, одержувати і поширювати інформацію. Загальна Декларація прав людини, проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., в ст. 19 встановила, що «кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення; це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів» [8]. Схожа тенденція закріплення права на інформацію як складового елементу свободи вираження думки простежується і в таких міжнародно-правових актах, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. (ст. 10), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. (ст. 19).

Слід визнати, що вказані міжнародно-правові акти на момент їх прийняття конкретно не виділяли права на інформацію. Проте, як слушно стверджує Т. Мендел, упорядники міжнародних угод у галузі прав людини виявилися досить далекоглядними, надавши праву на свободу самовираження потрібне формулювання, включивши в сферу його дії не тільки право

передавати, а й право отримувати інформацію та ідеї. Крім важливої ролі свободи вираження думок – свободи говорити – вони визнали більш глибоке поняття вільної циркуляції інформації та ідей в суспільстві. Вони визнали важливість захисту не тільки того, хто говорить, але й того, хто слухає [9, с. 8].

Незважаючи на поширену точку зору про те, що право на інформацію має конвенційне походження і ще не стало загальноновизнаним, можна стверджувати, що вказані міжнародно-правові акти лягли в основу виділення права на інформацію в окрему категорію. У трактовці міжнародно-правових актів право на інформацію носить комплексний характер, оскільки воно втілюється в життя шляхом здійснення правомочностей: шукати, одержувати, поширювати інформацію. Саме широке тлумачення відповідних положень міжнародно-правових актів дає нам підстави говорити про виділення права на інформацію як окремого права. Подібну позицію відстоюють А. Лігабо, А. Хусейн, Т. Мендел, Е. Талапіна, І. Забара та ін., які при цьому стверджують, що в основі розуміння досліджуваного нами права є свобода шукати інформацію.

Варто зазначити, що з розвитком засобів комунікації та інформаційних технологій відбувається розширення змісту вже згадуваних нами правомочностей за рахунок процесу демократизації інформації. В індустріальному і постіндустріальному суспільстві для того, щоб шукати й отримувати інформацію, потрібно було долати великі територіальні відстані, що в тому числі пов'язано із витратами часу і потребувало матеріального забезпечення. Варто також зазначити, що пошук і одержання інформації мало елітарний характер. В інформаційному ж суспільстві інформаційно-комунікаційні технології дають можливість подолати тиранію відстані, при цьому забезпечивши рівність і простоту доступу до інформації.

Завдяки розмаїттю інформаційно-комунікаційних технологій та Інтернету відбувається збільшення доступності інформації, а також збір розсіяних і розрізнених матеріалів, їх форматкування у вигляді нових масивів даних, які публічно надаються користувачам через абсолютно нові канали. Сьогодні будь-яка людина, яка має комп'ютер чи інший пристрій типу планшета

чи смартфона з виходом в Інтернет, може отримати доступ до різноманітних матеріалів, а також передавати (один – одному) чи поширювати (один – багатьом) їх без особливих зусиль і затрат часу. Очевидно, що це стирає кордони, які раніше існували, між споживачами інформації і її виробниками. Як приклад можна навести енциклопедію Wikipedia, яка містить декілька мільйонів статей і яку може редагувати кожен охочий користувач Інтернету; YouTube, користувачі якого ще в 2010 р. кожен хвилину завантажували по 35 годин відео; theeuropeanlibrary.org – консорціум бібліотек майже 50 країн – членів Ради Європи, до яких можна отримати доступ через єдину пошукову систему і які містять матеріали більше ніж на 30 мовах, у тому числі й українською.

Інформаційно-комунікаційні технології створюють якісно кращі можливості для збереження інформації (книги, аудіо-, фото-, відеоматеріали тощо) в електронному форматі. Особливого значення набуває відтворення в цифровому вигляді рідкісних і важкодоступних матеріалів. Так, сайт [www.obd-memorial.ru](http://www.obd-memorial.ru), що представляє собою узагальнений банк даних про захисників Вітчизни, загиблих і зниклих безвісти в період Великої Вітчизняної війни і в післявоєнний період. Загалом він містить близько 37 млн записів із архівних документів і більше 11 млн записів із Книг Пам'яті. Як інший приклад можна навести бібліотеку Гарвардського університету, яка планує оцифрувати свою обширну колекцію документів українською мовою – найбільше в світі зібрання подібних матеріалів, значна частина яких була знищена або втрачена в Україні в ХХ ст. Ці приклади демонструють роль демократизації інформації в боротьбі з подвійною політичною небезпекою амнезії та вимислу, тим самим підтримуючи політику пам'яті [10, с. 37–41].

Вищенаведені приклади доводять, що із переходом до суспільства нового типу відбувається трансформація правомочностей права на інформацію. Якщо раніше мова йшла лише про три види правомочностей, які також зазнали змін під впливом інформаційного суспільства, то зараз доцільно вести мову про наявність нових форм реалізації даного права – зберігання, обробку, створення, передачу і поширення інформації.



Право на доступ до інформації на конституційному рівні закріпилось пізніше права на інформацію. Загалом для Європи право знати – це традиція, що розвивалася поступово: від зародження преси – до розуміння, що свободи преси замало, якщо держава всі відомості про свої справи зберігає в таємниці. Дослідження історії законодавчого закріплення права бути поінформованим дозволяє стверджувати, що незважаючи на те, що окремі його складові були визнані як суб'єктивні права ще у XVIII ст., у цілому право на доступ до інформації як самостійне суб'єктивне право виокремилось з принципу гласності, свободи слова та друку в другій половині XX ст. [11, с. 12]. Причина цього полягає в особливому характері даного права, реалізація якого повною мірою може бути забезпечена лише на певному етапі розвитку конституційної правової держави, яка готова піти на подальші самообмеження для формування високого рівня інформованості в суспільстві в цілях подальшого розвитку демократії [3, с. 13].

Слід зазначити, що право на доступ до інформації не можна ототожнювати з правом на свободу інформації, оскільки вони хоча й мають однакову мету – забезпечити реалізацію потреби людини в інформації, проте в них різне функціональне призначення. Якщо функція права на доступ до інформації полягає в забезпеченні можливості дістати безпосередньо від органів державної влади й місцевого самоврядування інформацію про їхню діяльність і відомостей про себе, тобто доступ до офіційної інформації, а також суспільно значущої інформації, що є у приватноправових юридичних осіб, то призначення свободи інформації полягає в забезпеченні можливості вільного пошуку та здобування будь-якої інформації із загальнодоступних джерел, отримання інформації про дії влади, але вже в інтерпретації представників ЗМІ, можливість перегляду кінофільмів, ознайомлення з науковими працями, художніми творами, можливість спілкуватися тощо [12, с. 98]. Змістовно це проявляється в тому, що коли свобода інформації потребує невтручання держави в її здійснення, то право на доступ до інформації є відображенням прямого співробітництва, спілкування держави та громадянина, в якому держава виступає як активний учасник,

що забезпечує всі умови, щоб людина мала здатність скористатися своїм правом [13, с. 10]. Така позиція є обґрунтованою і розділяється такими вченими, як О. В. Нестеренко, А. А. Задков, І. Ю. Богдановська, С. Н. Шевердяєв та ін.

Визначаючи належність права на доступ до інформації до певного покоління прав людини слід говорити про його спірний характер. Це право за своїм змістом належить до політичних прав, оскільки створює можливість людини брати участь у суспільному (державному і громадському) житті та впливати на діяльність різноманітних державних органів [4, с. 11], органів місцевого самоврядування, судів шляхом доступу до інформації про їхню діяльність. За своєю ж природою право на доступ до інформації є ближчим до другого, або навіть третього покоління прав людини, оскільки для створення механізму його реалізації необхідне регулювання [3, с. 15] та сприяння з боку держави, тобто наявність відповідних гарантій щодо умов, за яких це право буде забезпечено. У цьому полягає основна відмінність прав другого та третього покоління від першого – необхідність позитивних дій з боку держави.

В епоху інформаційного суспільства у всіх органів влади є свої сторінки в Інтернеті, що значно полегшує доступ до публічної інформації. Як приклад, на офіційному веб-порталі Верховної Ради України [portal.rada.gov.ua](http://portal.rada.gov.ua) простою і доступною мовою описано, що відбувається в українському парламенті, як працюють депутати, як приймаються закони, всі етапи проходження того чи іншого законопроекту, нормативно-правова база України, можливість оформлення електронного запиту тощо. Таким чином, інформаційно-комунікаційні технології прогресивно сприяють вдосконаленню та підвищенню ефективності реалізації права на доступ до публічної інформації, цим самим забезпечується прозорість і відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а також участь громадян у демократичному процесі.

Наступним етапом в еволюційному розвитку права на інформацію вважається розробка концепції права на комунікацію. Її батьком-засновником вважається Жан д'Арсі, який протягом 1960–1970-х рр. обіймав посаду директора радіо- і візуальних

служб у департаменті ООН з громадської інформації. Здійснивши аналіз супутникового зв'язку та нових супутникових інформаційно-комунікаційних технологій, Жан д'Арсі стверджував, що використання цього виду зв'язку приведе в майбутньому до формування нового виду комунікації – інтерактивної, чи партисипаційної. Цей факт зумовлює потребу визнання права для кожного на участь у комунікації. Підбиваючи підсумки свого аналізу, французький вчений робить такі висновки: «Час настав, коли Загальна декларація прав людини повинна буде містити в собі ширше право, ніж право людини на інформацію... Це право людини на комунікацію. Це та точка зору, з якої майбутній розвиток комунікацій буде розглядатися так, щоб бути зрозумілим в усій його повноті» [14, р. 18]. На думку О. В. Зернецької, мотиваційна сила, яка рухала наукову і громадську думку Жана д'Арсі, була такою: ст. 19 Загальної декларації прав людини неадекватно відображає комунікацію, у ній не йдеться про комунікацію як інтерактивний процес. Указана стаття сконцентрована на односпрямованому процесі пошуку, отримання і поширення інформації та ідей. Вона розглядає комунікацію як «передачу повідомлень» тільки в один бік, без зворотного зв'язку [15].

Право на комунікацію складається з двох основних елементів: 1) права на доступ до інформаційно-комунікаційних технологій, що розуміється як здатність потенційного споживача реально й ефективно використовувати наявні засоби комунікації в якості одержувача інформації та на основі рівності; 2) права особисто брати участь у комунікативному процесі, що розуміється як реальна й ефективна можливість споживача стати прямо або опосередковано творцем і розповсюджувачем інформації.

Хронологічно і змістовно право на комунікацію належать до прав третього покоління, оскільки: 1) воно сформувалось у другій половині ХХ ст. (часовий критерій); 2) комунікація за своєю природою є поняттям полісемічним. У повсякденній мові відповідно до визначення, що наводиться у словниках, воно означає «обмін інформацією, контакт». У науковій літературі це поняття може бути використано в більш широкому сенсі – як

«інтеракція» (безпосередня міжособистісна взаємодія), або в більш вузькому сенсі — як «спрямована передача інформації за допомогою будь-якої сигнальної системи», або як «інтеракція, яка символічно структурується на основі конвенціонально детермінуючих правил», або як «практика створення і обговорення значень, обумовлених специфічними соціальними, культурними і політичними обставинами» [16, с. 20]. Тобто право на комунікацію виникає тільки там і тоді, де є міжособистісні взаємини індивідів, а отже, реалізація його може здійснюватися лише спільно.

Також варто зазначити, що право на комунікацію є універсальним, що передбачає права не лише індивідів на комунікацію, але й права спільнот та держав на комунікацію. Право на комунікацію для націй, що розвиваються, є їх загально цивілізаційним правом на розвиток за допомогою комунікацій. Це включає право на недискримінаційний доступ до інфраструктури, право на справедливий розподіл і використання загально-суспільних ресурсів (радіочастотного спектру, телефонного номерного ресурсу, адресного простору в Інтернеті), право на збереження та розвиток своїх культур, зокрема у віртуальній інформаційній сфері в Інтернеті [17].

Одним із основних елементів права на комунікацію є доступ до інформаційно-комунікаційних технологій, особливо до Інтернету. Інтернет став життєво важливим засобом комунікації, що дозволяє людям безмежно користуватися своїм правом на свободу вираження думок, а також правом на пошук, отримання і передачу будь-якого роду інформації та ідей, що гарантовано ст. 19 Загальної декларації прав людини та ст. 10 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [18]. Право на доступ до Інтернету можна визначити як забезпечене державою право людини на доступ до всесвітньої глобальної мережі Інтернет з метою реалізації основоположних прав людини.

На сьогодні в таких країнах, як Фінляндія, Естонія, Франція, Греція, Іспанія, на законодавчому рівні закріплено право громадян на доступ до Інтернету. Корисним прикладом для нашої держави може служити ст. 5А «Конституції Еллади» [19], яка була внесена до Основного закону Греції конституційними по-

правками в 2001 р. У ч. 1 ст. 5А проголошується, що кожна людина має право на інформацію, та визначено випадки його обмеження. Частина 2 ст. 5А встановлює, що кожна людина має право брати участь в інформаційному суспільстві і що держава зобов'язана сприяти виробництву, обміну, поширенню та доступу до електронної інформації.

З положень цієї статті слідує, що, по-перше, Конституція Греції, закріпивши в одній статті право на інформацію і право на участь в інформаційному суспільстві, визнала нерозривний зв'язок цих двох прав. По-друге, «Конституція Еллади» закріплює перспективний напрям розвитку права на інформацію що проявляється у взаємозв'язку із правом на участь в інформаційному суспільстві. По-третє, право особистості на участь в інформаційному суспільстві включає в себе: вільний доступ до мережі, електронних комунікацій і послуг, право на безмежний доступ до електронних комунікацій і на участь у різних послугах інформаційного суспільства, таких як групи новин, форуми, чати, соціальні засоби масової інформації та ін. [3, с. 226]. Таким чином, можна стверджувати, що право на участь в інформаційному суспільстві опосередковано закріплює право на комунікацію, в тому числі його важливий елемент – доступ до Інтернету.

Нині важливу роль в утвердженні права на доступ до Інтернету почали відігравати суди. До прикладу, 30 липня 2010 р. Конституційний суд Коста-Рики у своєму рішенні визнав право доступу до Інтернету фундаментальним правом людини [20]. Європейський суд з прав людини розглядає дедалі більше справ, пов'язаних з Інтернетом. Зокрема, у справі Ahmet Yıldırım проти Туреччини (Заява № 3111/10) [21] суд заявляє, що наразі Інтернет став одним із основних засобів реалізації громадянами свого права на свободу вираження поглядів та інформації, таким чином забезпечуючи їх необхідними механізмами для участі в діяльності та обговореннях політичних питань та питань, що становлять загальний інтерес.

Право регулює процес розвитку суспільства, фіксує його етапи. Три покоління прав людини на сьогодні є майже хрестоматійними і дозволяють прослідкувати історичне закріплення в світовій практиці прав людини як системи, що розвивається

разом із людською цивілізацією [5, с. 95]. Ілюстрацією сказаного є еволюційний розвиток досліджуваного нами права на інформацію. Воно зародилося в контексті першого покоління прав людини саме як похідне право від свободи думки, слова, вільного вираження власних переконань наприкінці XVIII ст., а самостійного характеру набуло лише на початку XXI ст. Більше того, право на інформацію отримало новий поштовх для розвитку та стало можливим його переосмислення саме під впливом права на доступ до інформації і права на комунікацію.

«Цеглиною» інформаційного суспільства є інформація. Інформація завжди була присутньою в структурі суспільних відносин (що знаходило відображення в праві), але «не виконувала роль “королеви”, на яку вона зараз претендує» [22, с. 75]. Саме завдяки небувалому розмаху в розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, стрімкому накопиченню та обміну інформацією, а також визнанню особливої значимості знань, право на інформацію стало окремим правом, змістовно наповнилося та повноцінно утвердилося.

Ті цінності, що формувалися протягом тривалого часу на попередніх етапах розвитку людства, завдяки інформаційному суспільству набувають нового прочитання. Зміщуються акценти в правах, де особливу роль починає відігравати право на інформацію та пов'язане з ним право на комунікацію. Фундаментальним елементом останнього є право на доступ до Інтернету. Саме вони зараз виходять на авансцену і стають рушійною силою розвитку як суспільства в цілому, так і окремої особи зокрема. Зважаючи на це, на нашу думку, необхідно на конституційному рівні переглянути визначення права на інформацію, а саме закріпити не лише його правомочності, але й безпосередньо поняття (назву) «право на інформацію», що буде свідчити про його довершеність як окремої правової категорії. Оскільки відсутність останнього породжує в академічних колах чисельні дискусії з приводу його існування. Логічним вбачається закріплення права на інформацію поряд із правом на участь в інформаційному суспільстві, що вказує на те, що саме з настанням інформаційної ери інформація стала цінною сама по собі. Поряд із цим важливим елементом інформаційного

суспільства є право на доступ до Інтернету, яке також має бути законодавчо закріпленим і реалізація якого повинна забезпечуватися позитивними діями держави.

### Список використаних джерел

1. Дзьобань, О. П. Філософія інформаційного права: світоглядні і загальнотеоретичні засади [Текст] : монографія / О. П. Дзьобань. – Х. : Майдан, 2013. – 360 с.
2. Рабінович, П. М. Основоположні права людини: соціально-антропологічна сутність, змістова класифікація [Текст] / П. М. Рабінович // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – 2013. – № 2 (73). – С. 10–16.
3. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации [Текст] / отв. ред. И. Ю. Богдановская. – М. : ЗАО «Юстиформ», 2009. – 344 с.
4. Рабінович, П. М. Права людини і громадянина [Текст] : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2004. – 464 с.
5. Права человека: энциклопедический словарь [Текст] / отв. ред. С. С. Алексеев. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2015. – 656 с.
6. Конституційне право України [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
7. Права человека [Текст] : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. – 3-е изд., перераб. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2015. – 512 с.
8. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
9. Мендел, Т. Свобода информации: сравнительно-правовое исследование [Текст] / Т. Мендел. – Изд. 2-е, доп. – Париж : ЮНЕСКО, 2008. – 176 с.
10. Кин, Дж. Демократия и декаданс медиа [Текст] / Дж. Кин ; пер. с англ. Д. Кралечкина ; под науч. ред. А. Смирнова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 312 с.
11. Закон України «Про доступ до публічної інформації». Науково-практичний коментар [Текст] / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко. – К. : СПД Гончарук А. Б., 2012. – 335 с.
12. Нестеренко, О. В. Інформація в Україні: право на доступ [Текст] / О. В. Нестеренко. – Х. : Акта, 2012. – 307 с.
13. Задков, А. А. Конституционное право на доступ к информации в Российской Федерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. А. Задков. – М., 2006. – 180 с.
14. D'Arcy, J. Direct Broadcast Satellite and the Right to Communicate [Текст] / J. D'Arcy // EBU Review. – 1969. – Vol. 118. – P. 14–18.

15. Зернецька, О. В. Право на комунікацію в глобалізованому світі [Електронний ресурс] / О. В. Зернецька // UA Foreign Affairs. — 2014. — Режим доступу: <http://uaforeignaffairs.com/ua/zs/anglomovnaversija/view/article/pravo-na-komunikaciju-v-globalizovanomu-sviti/>.
16. Марк ван Хук. Право как коммуникация [Текст] / Марк ван Хук ; пер. с англ. М. В. Антонова и А. В. Полякова. — СПб. : Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, ООО «Университетский издательский консорциум», 2012. — 288 с.
17. Пазюк, А. В. Право на комунікацію в міжнародно-правовій доктрині та міжнародному праві: актуальні питання [Електронний ресурс] / А. В. Пазюк. — Режим доступу: [https://www.academia.edu/5422676/%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E\\_%D0%9D%D0%90\\_%D0%9A%D0%9E%D0%9C%D0%A3%D0%9D%D0%86%D0%9A%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AE\\_%D0%92\\_%D0%9C%D0%86%D0%96%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E-%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%86%D0%99\\_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%A2%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%86\\_%D0%A2%D0%90\\_%D0%9C%D0%86%D0%96%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%9C%D0%A3\\_%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%86\\_%D0%90%D0%9A%D0%A2%D0%A3%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%86\\_%D0%9F%D0%98%D0%A2%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF\\_](https://www.academia.edu/5422676/%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E_%D0%9D%D0%90_%D0%9A%D0%9E%D0%9C%D0%A3%D0%9D%D0%86%D0%9A%D0%90%D0%A6%D0%86%D0%AE_%D0%92_%D0%9C%D0%86%D0%96%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E-%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%86%D0%99_%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%A2%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%86_%D0%A2%D0%90_%D0%9C%D0%86%D0%96%D0%9D%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%9D%D0%9E%D0%9C%D0%A3_%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%86_%D0%90%D0%9A%D0%A2%D0%A3%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%86_%D0%9F%D0%98%D0%A2%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF_).
18. «Мир движется в виртуальном пространстве»: поощрение свободы выражения мнений [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Stories/Pages/Theworldismovingonlinepromotingfreedomofexpression.aspx>.
19. Конституція Грецької Республіки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/fc70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/SYNTAGMA1\\_1.pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/fc70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/SYNTAGMA1_1.pdf).
20. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2010) Andres Oviedo Guzman v. Ministerio de Ambiente, Energia y Telecomunicaciones, Sentencia No. 2010–012790, 30 July, 2010, (Costa Rica) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur\\_repartidor.asp?param1=TSS&nValor=1&nValor2=483874&strTipM=T&strDirSel=directo](http://200.91.68.20/pj/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=TSS&nValor=1&nValor2=483874&strTipM=T&strDirSel=directo).
21. ECHR Chamber judgment, case *Ahmet Yildirim v. Turkey*, 18.12.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/webserVICES/content/pdf/003-4202780-4985142>.
22. Талапина, Э. В. Модернизация государственного управления в информационном обществе: информационно-правовое исследование [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.13 / Э. В. Талапина ; Ин-т гос-ва и права РАН ; науч. консультант И. Л. Бачило. — М., 2015. — 467 с.

*Стаття надійшла 12 лютого 2015 р.*



**И. В. Мукомела**

**Право на информацию: эволюция и роль в информационном обществе**

*В статье освещено эволюционное развитие права на информацию. Акцентируется внимание на том, что свобода выражения мысли и слова является теоретико-правовой основой права на информацию. Отмечается, что право на доступ к информации и право на коммуникацию существенно повлияли на переосмысление права на информацию в целом. Сделаны выводы, что именно в информационном обществе информация стала еще более ценной, что дает основания говорить о выделении права на информацию в отдельное самостоятельное право. Обосновывается необходимость законодательного закрепления права на информацию, права на участие в информационном обществе, а также права на доступ к Интернету.*

**Ключевые слова:** информация, информационное общество, право на информацию, свобода убеждений, право на доступ к информации, право на коммуникацию, Интернет.

**I. V. Mukomela**

**Right to information: evolution and role in information society**

*The right to information permeates all generations of human rights, acquiring new content within each of them. The right to information began to form from the end XVIII century. and continues its development in modern conditions. The general legal framework of the right to information freedom of expression and speech, because this right has received its international consolidation as a derivative right of freedom of opinion and free expression. In the interpretation of international legal acts the right to information is complex as it is being implemented through competence: to seek, receive, impart information. It is broad interpretation of the relevant provisions of international legal acts allows to talk about the secession of the right to information as a separate law. The right of access to information and the right to communicate influenced the rethinking of the right to information in general. The essence of the right of access to information is the right of access to official information is public and important information that can be obtained from the state, local governments and entities. Thus, the right to communication components are: 1) the right of access to information and communication technologies; 2) the right to participate personally in the communication process.*

*Information society gave a new interpretation as fundamental human rights in general, and in particular the right to information. It is in the information society, information has become valuable in itself, which gives reason to speak about secession of the right to information in a separate independent right. That is why Ukraine needs in Constitution to revise the definition of the right to information, to fix not only his competence but also directly concept (name) «right to information» that will indicate his completeness as a separate legal category. Also necessity fixing right to information, along with the right to participate in the information society, which points to the organic relationship between them. With the development of information society, an important guarantee of the right to information is the recognition of the right of access to the Internet, which also must be legally fixed and ensure the implementation of which should make the duty of the state.*

**Keywords:** *information, information society, the right to information, freedom of opinion, the right of access to information, the right to communicate, Internet.*

---

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

## **Організаційно-правові основи державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади**

---

*У статті досліджуються форми державного контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади. Доводиться необхідність існування системи контрольних заходів, висвітлюються проблеми діяльності контрольних органів. Досліджується досвід зарубіжних країн. Визначаються шляхи удосконалення законодавства у сфері контрольної діяльності виконавчих органів влади.*

**Ключові слова:** державний контроль, форми контролю, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, делеговані повноваження.

Процес реформування системно-структурної та функціонально-компетенційної організації діяльності місцевих органів влади в Україні супроводжується значною кількістю проблем правового, організаційного, матеріально-фінансового та іншого характеру. Важливим у контексті започаткованих реформ децентралізації влади є забезпечення ефективного місцевого самоврядування, яке значною мірою визначається політикою держави, системою взаємовідносин між органами державної

влади та органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування, організацією ефективного контролю за здійсненням таких повноважень. Наявність значного числа невирішених проблем у цій сфері визначає актуальність теми дослідження.

В юридичній науці питання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, наданих органами виконавчої влади, та окремі аспекти державного контролю за їх здійсненням знайшли відображення в працях таких видатних вчених, як: В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, В. І. Борденюк, Ю. В. Делія, В. М. Кампо, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, В. В. Цветков та ін. Наявність напрацювань з теми не виключає необхідність подальшої наукової розробки актуальних питань.

Метою цієї статті є аналіз правового регулювання організації та порядку здійснення державного контролю за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Необхідність здійснення контролю за органами місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади підтверджують деякі вчені. Як вважає британський дослідник Р. М. Паннет, контроль центральних влад над місцевим управлінням повинен вітатись у тому випадку, коли він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, сприяє реалізації національного політичного курсу в галузі фінансів, економіки та загального планування. Датський вчений Х. Т. Йенсен у відсутності контролю над місцевою владою взагалі бачить суперечність із таким правовим принципом, як надання всім громадянам рівних можливостей незалежно від того, на території якого муніципалітету вони проживають [1, с. 193]. Саме контроль для А. Я. Сливи «виступає фактором стабілізації і розвитку суспільних відносин, стимулює підтримання ділової напруги, є надійним засобом виховання» [5, с. 255].

Інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування має конституційну основу в нашій державі, оскільки прямо передбачений ст. 143 Основного Закону: «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади». Виконання делегованих повноважень супроводжується обов'язковим контролем

за їх виконанням органами виконавчої влади: органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (ч. 4 ст. 143 Конституції України, ч. 2 ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [6; 13].

Важливо в контексті конституційної реформи в Україні визначити конкретний підконтрольний суб'єкт безпосередньо в Основному Законі та галузевому законодавстві, оскільки зараз таке визначення є не досить чітким. Враховуючи, що делегованими повноваженнями органів виконавчої влади наділяються саме виконавчі органи місцевого самоврядування, доцільно внести відповідне уточнення.

З метою реалізації ст. 143 Конституції України та ст. 76 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Кабінетом Міністрів України було затверджено Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади (далі – Постанова № 339) [11]. Від імені держави відповідно до Постанови № 339 і ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11; 14] контроль за виконанням делегованих повноважень здійснюють місцеві державні адміністрації і територіальні органи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, контроль за виконанням цих повноважень виконавчими органами ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснює представницький орган – місцева рада, яка має право заслуховувати звіти місцевого голови про роботу виконавчих органів [13].

Державний контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень є лише одним із елементів системи контролю за функціонуванням інституту місцевого самоврядування. За змістом це зовнішній контроль, оскільки здійснюється суб'єктами, що перебувають поза муніципальною системою.

Цікаве дослідження провів Т. О. Карабін з приводу того, який саме структурний підрозділ місцевих державних адміністрацій безпосередньо здійснює контрольні повноваження. На

думку автора, може здатися, що підрозділ з контролю апарату відповідної держадміністрації і є саме тим органом, що проводить контрольні заходи. Але з аналізу Типового положення про структурний підрозділ із контролю апарату випливає, що до повноважень цього підрозділу не належить контроль за реалізацією державних делегованих повноважень. Т. О. Карабін доходить до висновку, що функція контролю за такими повноваженнями для її ефективного здійснення повинна бути розмежована у повноваженнях галузевих структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій: відділів і управлінь, тому що вони є обізнаними і компетентними у відповідних питаннях [4, с. 429–430].

Згідно з п. 5 Постанови № 339 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи здійснюють контроль відповідно до повноважень та у порядку, визначеному законодавством. Наприклад, згідно з підп. 83<sup>3</sup> п. 4 Положення про Міністерство юстиції України [10] міністерство здійснює державний контроль за виконанням виконавчими органами сільських, селищних, міських (крім міст обласного значення) рад делегованих повноважень з питань державної реєстрації актів цивільного стану. У здійсненні цієї роботи органи юстиції мають надавати всебічну правову допомогу виконкомам місцевих рад з метою запобігання порушенню прав і свобод громадян.

Державний контроль за делегованими повноваженнями має форму предметного контролю, що стосується не тільки правомірності, але й доцільності вирішення тих або інших завдань, тобто контроль фактично трансформується в засіб управління та регулювання. У процесі здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень уповноважений орган може видавати приписи, якщо відповідні органи не в змозі вирішити завдання, що стоять перед ними, або виникає загроза інтересам держави [17, с. 1–2].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» підкреслюється, що державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен при-

зводити до втручання органів державної влади або їхніх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм владних повноважень [13]. Це положення є важливою гарантією якісної реалізації повноважень органами місцевого самоврядування.

Постанова № 339 встановлює також і саму процедуру контролю: 1) здійснення контролю шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування; 2) надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади; 3) проведення перевірок діяльності виконавчих органів міських рад.

В Україні зараз не передбачена відповідальність органів місцевого самоврядування за невиконання делегованих повноважень: у разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству України, орган місцевого самоврядування лише оповіщається про невідповідність акта; у разі неподання органами місцевого самоврядування відповідним органам контролю інформації про виконання окремих делегованих повноважень не передбачено жодних мір відповідальності; при виявленні в результаті перевірки певних порушень або зловживань делегованими повноваженнями з боку органів місцевого самоврядування матеріали передаються відповідним правоохоронним органам і вищестоящим органам виконавчої влади [3, с. 37]. Такий підхід законодавця закладає основу для недобросовісного виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, що нівелює інститут делегованих повноважень.

Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя до 10 числа місяця, що настає за звітним періодом, повинні надсилати інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Копії актів органів місцевого самоврядування, прийняті з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта законодавству контролюючий орган протягом

трьох місяців надсилає органам місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність цього акта. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень.

Досить поширеною є практика прийняття головами місцевих державних адміністрацій розпоряджень щодо порядку, періодичності і термінів проведення перевірок здійснення виконавчими органами місцевих рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. Наприклад, можна назвати розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 21.08.2014 р. № 440, яким затверджено Порядок проведення Харківською обласною державною адміністрацією перевірок стану здійснення органами місцевого самоврядування Харківської області делегованих повноважень органів виконавчої влади, а також розпорядження від 19.09.2014 р. № 504 «Про організацію контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування області делегованих повноважень органів виконавчої влади» [12; 15].

Для проведення перевірок виконавчих органів рад обласні державні адміністрації формують комісії з проведення перевірок, визначають перелік питань для вивчення, а також тривалість перевірки та подають на затвердження голові облдержадміністрації. У разі потреби, за рішенням керівника органу, що здійснює контроль, можуть проводитися позапланові перевірки. Таким чином, законодавство передбачає два види перевірок виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень: планові та позапланові. Крім того, за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АРК, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій можуть проводитися комплексні перевірки здійснення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. За результатами перевірки оформлюється акт за підписом осіб, які проводили перевірку. У разі потреби матеріали передаються відповідним правоохоронним органам та вищим органам виконавчої влади.



Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме і європейській практиці державотворення, про що свідчать положення ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, передбачає та дозволяє контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [2].

Механізм урядового контролю за муніципалітетами в різних країнах має свої особливості. В унітарних державах (Велика Британія, Франція, Італія, Японія та ін.) такий нагляд здійснюється центральним урядом. У федеративних державах – урядами суб'єктів федерації [8, с. 184].

В Італії делегування здійснюється на певний строк і може бути припинено достроково у випадку серйозних відхилень від напрямів діяльності, встановлених областю. У такий спосіб здійснюється контроль, метою якого є виявлення відхилень від установлених державою стандартів [9, с. 32].

У Німеччині для забезпечення належного виконання делегованих органам місцевого самоврядування державних повноважень здійснюється професійний нагляд, тобто постійний контроль з боку державних федеральних органів або служб земель [9, с. 33].

Високий ступінь централізації влади наявний у системі контролю центральною владою за органами місцевого самоврядування у Франції. Одним із важливих завдань префекта є контроль місцевої влади. Контроль за законністю є постійним – усі нормативні акти місцевих органів влади повинні передаватися до префектури. Адміністрація префектури має право звернутися до суду з вимогою визнання актів незаконними [16, с. 45–46].

Представник центрального уряду Польщі – воєвода – здійснює нагляд за дорученими завданнями на підставі критеріїв дотримання права й за ознаками доцільності, добросовісності й господарності. Засоби нагляду, передбачені законом про самоврядування, поділяються на: 1) засоби, спрямовані проти правових дій органів самоврядування, наприклад, наглядове рішення воєводи або регіональної рахункової палати про нечинність

постанови ради гміни або повіту; 2) засоби, спрямовані проти органів гміни, наприклад можливість розпуску органу або призупинення його діяльності [18].

У деяких країнах, наприклад, у скандинавських, у Великій Британії та ін., контроль за законністю діяльності органів місцевого управління здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери-омбудсмени, порушуючи питання про відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення повноважень [7]. Органи державної влади Англії здійснюють контроль за цільовим використанням наданих місцевому самоврядуванню фінансів.

Контроль у США здійснюють за відповідними галузями департаменти та інші адміністративні органи штатів [8, с. 184].

Реалізація державних повноважень органами місцевого самоврядування в Японії відбувається також під жорстким контролем з боку відповідного міністра центрального уряду (на рівні префектури) або ж губернатора префектури (на рівні муніципалітету) [9, с. 33].

Для української системи місцевого самоврядування, на нашу думку, варто визнати можливим застосування досвіду Німеччини стосовно не лише правового, але й галузевого нагляду — за способом виконання і фінансування завдань, а також здійснення контролю спеціальними незалежними контролерами.

В Україні необхідно чітко визначити основні засади організації нагляду виконавчої влади за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування з урахуванням європейських стандартів. Потребує вирішення проблема законодавчого визначення принципів та форм контролю за здійсненням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, а також відповідальності місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Питання контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування є складним, оскільки контролюючий і підконтрольний суб'єкти перебувають у різних владних підсистемах:

державній і самоврядній, що ускладнює сам механізм правового регулювання їхньої контрольної діяльності. У зв'язку з цим виникає питання створення механізму ефективного контролю за законністю виконання делегованих повноважень. З цією метою одним із можливих способів є внесення змін у закони України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні», які сьогодні лише в загальній формі визначають ці питання.

Зараз об'єкти контрольної діяльності, функціональні обов'язки осіб, які здійснюють контроль, перебувають у сфері регулювання різних законів та низки підзаконних актів, тому доречним є прийняття єдиного нормативного акта, який закріпив би правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади.

У рамках децентралізації влади запропоновано внести зміни в ч. 4 ст. 143 Конституції України, які передбачають, що саме виконавчі органи місцевого самоврядування, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження. Також передбачена ліквідація місцевих державних адміністрацій і введення інституту префектів з метою здійснення контрольно-наглядових і координаційних функцій. Дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

Загалом започаткована модернізація системно-структурної організації влади на місцевому рівні є важливим кроком на шляху демократизації механізму здійснення публічної влади. Але реформування публічно-владного управління, особливо ліквідація тих або інших владних структур, потребує поступовості, зваженості та відповідальності, щоб у результаті запроваджених заходів не були втрачені управлінські зв'язки та це не призвело до погіршення якості надання населенню соціальних і адміністративних послуг.

## Список використаних джерел

1. Гаращук, В. М. Проблеми взаємовідносин виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо делегування повноважень і взаємного контролю [Текст] / В. М. Гаращук // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 4–5 груд. 2001 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2002. – С. 192–195.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.85 р. [Текст] // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.
3. Журавель, Я. Проблеми правового регулювання порядку здійснення делегованих повноважень [Текст] / Я. Журавель // Підприємництво, госп-во і право. – 2007. – № 2. – С. 123–127.
4. Карабін, Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Т. О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 426–431. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2012\\_1\\_63.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2012_1_63.pdf).
5. Кириченко, Ю. М. Щодо проблем здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [Текст] / Ю. М. Кириченко // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2006. – Вип. 35. – С. 252–258.
6. Конституція України [Текст]. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2006. – 48 с.
7. Мишин, А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник / А. А. Мишин. – 9-е изд., испр. и доп. – М. : ЗАО «Юрид. Дом «Юстицинформ»», 2002. – С. 386–387.
8. Онупрієнко, А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи [Текст] / А. М. Онупрієнко // Держ. буд-во та місцеве самоврядування. – Х. : Право, 2006. – Вип. 12. – С. 179–188.
9. Онупрієнко, А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: світовий досвід [Текст] / А. М. Онупрієнко // Проблеми законності. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2009. – Вип. 102. – С. 28–35.
10. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України № 228 від 02.07.2014 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 54. – С. 88.
11. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України № 339 від 09.03.1999 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 10. – С. 28.
12. Про затвердження Порядку проведення Харківською обласною державною адміністрацією перевірок стану здійснення органами місцевого самоврядування Харківської області делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпо-

- рядження голови Харк. обл. держ. адміністрації № 440 від 21.08.2014. — Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/140821-01-11-zagal-440-rozrp.pdf>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24.
  14. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
  15. Про організацію контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування області делегованих повноважень органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження голови Харк. обл. держ. адміністрації № 504 від 19.09.2014. — Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/140919-01-11-zagal-504-rozrp.pdf>.
  16. Сковиков, А. К. Взаимодействие государства с органами местного самоуправления в европейских странах [Текст] / А. К. Сковиков // Проблемы реформирования місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. — Х., 2009. — С. 40—47.
  17. Смоляр, О. А. Контроль за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень [Електронний ресурс] / О. А. Смоляр. — Режим доступу: <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/Ikonf/21.pdf>.
  18. Ustawa o wojewodzie i administracji rzadowej w wojewodztwie z dnia 23 stycznia 2009 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

*Стаття надійшла 10 лютого 2015 р.*

**А. А. Новак**

**Организационно-правовые основы государственного контроля за исполнением органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти**

*В статье исследуются формы государственного контроля за исполнением органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти. Обосновывается необходимость существования системы контрольных мероприятий, освещаются проблемы, с которыми сталкиваются контрольные органы. Исследуется опыт зарубежных стран. Определяются пути совершенствования законодательства в сфере контрольной деятельности исполнительных органов власти.*

**Ключевые слова:** *государственный контроль, формы контроля, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, местные государственные администрации, делегированные полномочия.*

A. O. Novak

**Organizational and legal foundations of state control of the implementation by local governments of delegated authorities of bodies executive power**

*Forms of state control of the implementation by local governments of delegated authorities of bodies executive power are investigated in this article. The necessity of existence of system of control measures is proved. The problems faced by the control bodies are covered. The experience of foreign countries is investigated. Ways of improvement of legislation in the area of control activities of executive authorities are determined.*

*The reform process of local authorities in Ukraine is at the stage of the initial solution and accompanied by a significant number of problems. Providing of effective local government which mostly defined by policy of the government, by system of relations between bodies of state power and by local governments as regards the powers delegated by the State to local governments is important in this context.*

*One of the most important functions of bodies executive power is the control function, but problems regarding its legal providing are exist in Ukraine and some difficulties of its implementation are arise in practice. Introduction to the solution similar questions in the other countries and adoption of the best experience is appropriate for the proper solution of problems.*

*The questions of delegated authorities of local governments which provided by bodies executive power and some aspects of state control of its implementation in legal science are reflected in the works of such prominent scholars: V. B. Averianov, O. V. Botanov, V. I. Bordeniuk, Y. V. Deliya, V. M. Campo, P. M. Luibchenko, S. G. Seriogina, V. V. Tsvetkov etc. The presence of topics developments not exclude the necessity of further scientific development of actual questions.*

*The aim of this article is analysis of legal regulation of organization and order of realization of state control of implementation of delegated authorities by local governments.*

*The necessity of clear definition of basic foundations of organization of supervision of executive power on implementation of delegated authorities by local governments considering with European Standards is in the Ukraine. The problem*

*of legislative definition of principles and forms of control of implementation of state authorities by local governments and responsibility of local governments, their officials for default or improper implementation of delegated authorities is need to be solved.*

*The question of control activities of local state administrations of the realization of authorities by local governments is complicated because supervisory and controlled entity are in different power subsystems: state and self-governing, that complicates the mechanism of legal regulation of their control activities. Thereby the question of creation of mechanism of effective control of legality of delegated authorities is emerged.*

**Keywords:** *state control, forms of control, bodies executive power, local governments, local state administrations, delegated authorities.*

УДК 342.25(439)

---

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

## **Місцеве самоврядування Угорщини після конституційних змін 2011 року**

---

*У статті проаналізовано нову систему місцевого самоврядування в Угорщині, яка склалася після конституційних змін. Визначено, як саме інститут місцевого самоврядування закріплений у новій Конституції 2011 року. Досліджено, який адміністративно-територіальний устрій має країна, зосереджена увага й на організаційній основі діяльності місцевої влади. Крім того, здійснений аналіз нового перерозподілу повноважень між державою і місцевими органами управління.*

**Ключові слова:** Угорщина, муніципалітет, округ, місцеве самоврядування, повноваження, децентралізація.

В умовах державотворення в Україні цілком правомірним є звернення до досвіду зарубіжних країн, зокрема країн, які мають великий досвід в організації місцевого самоврядування. Провідними українськими вченими приділялось чимало уваги використанню іноземного досвіду задля ефективної побудови системи місцевого управління, зокрема С. Г. Серьогіна акцентувала увагу на вивченні досвіду муніципальних реформ країн Європейського Союзу, зазначала, що «пошук дієвої системи місцевого управління виступає характерною рисою сучасного етапу політико-правового розвитку переважної більшості країн світу». Проте дослідження вчених, головним чином, стосували-



ся країн Західної Європи, Польщі, країн Балтії. На нашу думку, актуальним питанням є вивчення нової системи місцевого самоврядування Угорщини, оскільки це єдина країна Східної Європи, в якій до 2012 р. діяла комуністична Конституція 1949 р., де в 90-ті рр. ХХ ст. була створена демократична і децентралізована система місцевої влади.

16 грудня 2014 р. Президент України провів зустріч з делегацією Вишеградської групи, в ході якої обговорювалися зокрема питання міжнародної підтримки й особливо допомоги найближчих сусідів України, якими є країни Вишеградської четвірки, що є надзвичайно важливим на шляху європейської інтеграції України [4]. З огляду на це, вважаємо за доцільне проаналізувати досвід конституційних змін в Угорщині, оскільки саме в цій країні за останні чотири роки відбулися найбільші зміни правової системи. Особливо зосередимо нашу увагу на реформуванні системи місцевого самоврядування вказаної країни.

Навесні 2010 р. в Угорщині відбулися парламентські вибори, за підсумком яких ультранационалістична та популістська партія Фідес отримала дві третини голосів більшості парламенту. Частина її поглядів полягала в тому, що мирний перехід 1989–1990 рр. призвів до спадкоємності влади старої еліти, а отже, «істинних» змін системи не відбулося. Одним із головних заходів для підкреслення волі до радикальних змін стало прийняття нової Конституції з відповідними реформами системи місцевого самоврядування і прийняття нового Закону «Про місцеве самоврядування», який набув чинності 1 січня 2012 р. [1; 3].

З наукової точки зору місцеве самоврядування у постсоціалістичному світі Європи одним із перших почав вивчати М. Ілнер, під співредагуванням якого у 1996 р. було оприлюднене перше порівняльне дослідження трансформації інститутів на локальному рівні [12]. На зламі 1990–2000-х рр. були здійснені й інші спроби вивчення організації місцевої влади на теренах Центрально-Східної Європи. Зокрема цим питанням займалися Г. Петері, В. Зентаї, К. Довлі, А. Кембел, А. Коулсон, Тамаш М. Хорват [7; 8; 9; 10; 15]. Безпосередньо дослідженням інституту місцевого самоврядування в Угорщині займався І. Те-

меші [14]. Проте, на жаль, усі ці дослідження стосувалися попередньої старої правової системи місцевого самоврядування Угорщини. Щодо нового устрою країни, то невеликий аналіз був здійснений Г. Кюппером, зокрема він проаналізував нову Конституцію країни [2]. Проте на сьогодні комплексного і глибокого дослідження саме нової системи місцевого самоврядування Угорщини не було здійснено.

Угорщина є парламентською республікою. В країні діє однопалатний Парламент – Національні збори. Главою держави є Президент Республіки, який обирається шляхом непрямого голосування на п'ятирічний термін і може бути переобраний один раз. Уряд очолюється прем'єр-міністром [3].

Угорщина є децентралізованою унітарною державою. Основний закон визнає місцеве самоврядування у статтях 31–35. Існує три рівні управління: центральний, регіональний (окружний) та місцевий.

Новий Закон «Про місцеве самоврядування», прийнятий у 2011 р., привів до важливих змін у територіальній організації країни та розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Реформа публічного управління була повністю завершена в січні 2013 р.

Угорщина включає 19 округів (megye) і 3175 громад (Települések). Рівень місцевих громад складається з 2863 муніципалітетів, 265 міст, 23 міст з правами округу та столиці – міста Будапешт. Будапешт розділений на 23 міських райони [1; 3].

Категорія «міста з правами округу», встановлена Законом «Про місцеве самоврядування», включає такі міста, які надають громадські послуги не тільки для своїх жителів, але і для тих, хто живе на прилеглий до них території. Насправді такі міста є традиційно провінційними і мають кількість населення не менше 50 000 мешканців, тому до них до 2011 р. висувалися виключно формальні вимоги. На сьогодні існує тільки 23 муніципалітети, що відповідають таким вимогам [1]. Столиця Будапешт має спеціальну систему місцевого врядування, що складається з двох рівнів: крім управління як столиці держави, є також 23 районних управління. Усі вони є муніципальними органами влади та серед них немає ієрархічної підпорядкованості. З адміністративної

точки зору, двохрівнева система управління не є вигідною для міста, оскільки більшість районів існують як окремі муніципалітети, і така тенденція поширюється майже на все місто чи більшу його частину (статті 22, 23) [3].

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування» статистичні регіони (створені відповідно до системи NUTS) зникли в січні 2013 р., а їх компетенцію, тобто регіональний розвиток і територіальне планування, перейняли на себе округи. Центральний уряд відповідає за функції, які виконувалися округами. Округи були позбавлені більшості своїх функцій у 2011 р., коли центральний уряд взяв на себе підтримання їх інституцій разом із борговими зобов'язаннями. У цілому, вся система може бути охарактеризована як фрагментована система малих муніципалітетів, котра заснована на принципі: один муніципалітет – один орган місцевого самоврядування.

В Основному законі Угорщини закріплено, що місцеві органи функціонують для вирішення місцевих громадських питань та управління державними справами (ст. 31) [3]. В Угорщині немає ієрархії між двома рівнями місцевого самоврядування (муніципальним і окружним). Відповідно до ст. 21 Закону «Про місцеве самоврядування» округи виконують повноваження, які муніципалітети не в змозі забезпечити. Округи і муніципалітети мають обов'язкові і делеговані повноваження. Вони не володіють законодавчими повноваженнями (ст. 10).

Рівень фрагментації не був зменшений новим Законом «Про місцеве самоврядування» 2011 р., хоча певні нові інструменти (наприклад, обов'язок спільного призначення керівників для невеликих муніципалітетів) були введені для того, щоб урівноважити недоліки системи малого муніципалітету. Нове законодавство не внесло глибоких змін в організаційну систему місцевих органів влади. Так, внутрішня структура муніципалітетів і округів залишається суттєво схожою з системою 1990 р. Стаття 32 Основного закону закріплює основні повноваження місцевих органів влади. Детальніше коло обов'язків місцевих органів визначено у главі II Закону «Про місцеве самоврядування». Глава III зазначеного Закону регулює питання організаційної будови та компетенції муніципалітетів. Відповідно до ст. 33

Основного закону і ст. 33 Закону «Про місцеве самоврядування», основним нормотворчим органом та органом, що наділений повноваженнями приймати рішення на місцевому рівні, є представницький орган (рада). Рада має право самостійно вирішувати так звані «місцеві суспільні справи (ст. 20) [1; 3]. Рішення ради можуть бути переглянуті тільки судом на законних підставах. Представницький орган здійснює управління власністю муніципалітету; отримує у межах, визначених законом, власні доходи та встановлює місцеві податки. Рада визначає річний бюджет муніципалітету, має право брати кредити та видавати позики, приймає рішення про організаційну структуру муніципалітету, може створювати органи місцевого управління та об'єднуватися з іншими місцевими органами влади [1; 3].

Усі ради обираються прямим голосуванням з використанням різних систем голосування. У випадку, якщо у муніципалітеті проживає 10 000 чи менше жителів, діє так звана система «коротких списків», в якій весь муніципалітет являє собою один виборчий округ. Усі кандидати вносяться у список, і кандидат, який отримує найбільшу кількість голосів, вважається обраним. Кількість кандидатів залежить від кількості членів місцевої ради. У тих муніципалітетах, де чисельність населення більша за 10 000 громадян (наприклад, райони столиці), використовується змішана система: 60% обираються простою більшістю (обирається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів), а 40% представників місцевих рад обираються за пропорційною системою серед кандидатів від партій (53 члени загальних зборів столиці будуть обиратися пропорційною системою, в якій виборці голосуватимуть за партійні списки). Місцеві вибори проводяться кожні чотири роки, через півроку після останніх парламентських виборів.

Слід зауважити, що новий коаліційний уряд Фідес та підтримуюча їх Християнсько-Демократична народна партія після отримання двох третин місць у парламенті зробили жорсткішими процедуру місцевих виборів, що робить більш складним для дрібних партій завдання отримати представництво в муніципальному управлінні [5].

Розмір представницького органу залежить від кількості місцевих жителів – найменші ради отримують тільки трьох

представників, у той час як найбільший за кількістю орган представництва існує в Дебрецені (друге за розміром місто в державі), в якому Рада складається з 34 членів та мера. Закон «Про місцеве самоврядування» встановлює, що представницький орган повинен проводити свої сесії за необхідністю, але повинен робити це щонайменше шість разів на рік. Як правило, такі засідання є відкритими для громадськості. Кожний представницький орган повинен кожного року проводити відкрите засідання, на якому вони інформують місцеве населення безпосередньо про політику місцевого управління. Рада може створювати комітети (ч. 3 ст. 33 Основного закону). Місцева влада може вільно визначати кількість і типи власних комітетів, муніципалітети з населенням більш ніж 2000 жителів зобов'язані створити комітет з фінансового контролю. Склад місцевих комітетів повинен бути пропорційним складу партій у раді. У цих органах також присутні безпартійні члени, але обрані представники повинні бути в більшості комітетів. У деяких випадках комітети можуть відігравати важливу роль, тому що на підставі делегованих повноважень від ради вони можуть мати право приймати рішення в деяких локальних громадських питаннях (статті 57–61) [1].

Мер, який обирається безпосередньо на місцевих виборах, є головою ради (ч. 2 ст. 33 Основного закону). Хоча мер є фігурою місцевої виконавчої влади, він політично не підзвітний представницькому органу. Факт того, що мер обирається шляхом прямих виборів, робить його сильною фігурою, навіть у тих випадках, коли наявне «співжиття» між головою ради та головами партій. Єдина сила ради в тому, що вона може домогтися відсторонення мера від посади шляхом подання заяви до суду (ст. 68 Закону «Про місцеве самоврядування»). Рада може вимагати, щоб суд тимчасово відсторонив мера від займаної ним посади, якщо вона вважає, що діяльність мера явно незаконна, або коли він не виконав свій обов'язок задекларувати власні доходи.

Мер представляє муніципалітет, головує на засіданнях ради і управляє через головного адміністратора мерією. Мерія очолюється головним адміністратором, який призначається мером (до 2011 р. призначався радою). Головний адміністратор є стар-

шим державним службовцем у кожному муніципалітеті і повинен відповідати професійним вимогам, закладеним у законі. Він несе відповідальність за підготовку та виконання рішень ради і виконує державні адміністративні завдання та функції, які покладаються на нього законодавством. Досі головний адміністратор місцевих органів влади мав значну кількість повноважень, але більшість із них були передані з 2013 р. новоствореним державним адміністративним районним підрозділам, які безпосередньо підпорядковуються уряду. Головний адміністратор є законним «сторожовим псом» [14] усіх органів місцевого самоврядування, тому що він повинен попередити раду, її комітети і мера, якщо вважає, що їх рішення потенційно можуть порушити або порушили закон (статті 81–83 Закону «Про місцеве самоврядування»).

Мерія створена для виконання адміністративних повноважень місцевої влади. Основні функції мерії – підготовка та реалізація рішень представницького органу. Крім того, вони виконують деякі державні адміністративні завдання (видача ліцензій, реєстрація тощо), які передані від центрального уряду до мера. Слід зазначити, що останні функції були значно урізані з 2013 р., коли було знову створено районні органи центрального уряду, які взяли на себе більшість їх повноважень. Розмір мерії варіюється від трьох до декількох сотень службовців (статті 84–86 Закону «Про місцеве самоврядування»).

Внутрішня організація окружних органів управління багато в чому аналогічна муніципалітетам, але з невеликими відмінностями. Представницький орган округів називається окружні збори. Він очолюється головою, який обирається членами зборів. Особливість членства окружних зборів полягає в тому, що виборці міст з правами округу (як правило, мова йде про великі міста) не можуть голосувати за представників окружних зборів, а можуть за власним бажанням тільки за членів муніципальної ради. Але оскільки округи втратили свої основні функції у наданні громадських послуг, це питання стало трохи недоречним (ст. 21) [1].

Закон «Про місцеве самоврядування» 1990 р. закликав невеликі муніципалітети (менш ніж 1000 жителів) створювати або

об'єднуватися в так звані місцеві адміністративні офіси, які б виконували роль колегіального виконавчого органу об'єднаних муніципалітетів, залишаючи місцевій владі право діяти самостійно або самостійно обирати свого мера [13]. На початку 1990-х рр. приблизно половина муніципалітетів (1548) заснували окремі мерії, в той час як інша половина (1526) заснувала 529 місцевих адміністративних офісів. До кінця 2000-х рр. кількість цих офісів зросла до 762, охопивши 63,6% всіх муніципалітетів Угорщини. Проте, починаючи з 2013 р., муніципалітети, що мали менше 2000 жителів, були зобов'язані створити колегіальні виконавчі органи. Ці об'єднані мерії служать у прилеглих муніципалітетах (які належать до одного і того ж адміністративного району) і фінансуються пропорційно. У деяких випадках більші муніципалітети зобов'язані бути резиденцією колегіального виконавчого органу, а значить, певною мірою їх організаційна свобода також обмежена [6].

Ще одне обмеження організаційної свободи місцевої влади виходить з того, що робота офісів мера фінансується безпосередньо з центрального бюджету. Таким чином, центральний уряд може керувати доступними для місцевих органів влади (наприклад, кількість персоналу) людськими ресурсами.

Коли новий Закон «Про місцеве самоврядування» перебував на стадії підготовки, передбачалося, що нові місцеві органи влади матимуть власні повноваження на місцевому рівні, і лише у виняткових випадках вирішення місцевого питання може бути покладено на інший орган, а не на органи муніципальної влади [1].

В останні два десятиліття обсяг обов'язків місцевих органів влади повільно, але впевнено збільшується, часто накопичуючи скарги від муніципалітетів, що вони отримують все більше і більше обов'язкових завдань без належних фінансових ресурсів. Ця тенденція скоротилася останнім часом через втрату муніципалітетом своїх основних повноважень. З 2013 р. центральний уряд узяв під свій контроль управління школами, за винятком підтримки шкільних будівель у муніципалітетах з населенням більш ніж 3000 жителів, стаціонарними та амбулаторними лікарнями та поліклініками, які повинні бути поступово націоналізовані.

Тим не менш, місцева влада має достатньо широке коло повноважень, які можуть бути власними або делегованими (добробільними). Що стосується перших, то тільки закон може визначати, що є власною компетенцією місцевого самоврядування. Коли місцевій владі надаються делеговані повноваження, останні повинні бути забезпечені відповідними фінансовими коштами, необхідними для їх виконання. Хоча закон не уточнює, в якій формі має бути надана ця фінансова підтримка, державний бюджет забезпечує ці повноваження в першу чергу за допомогою грантів, таким чином, простежується певна невідповідність принципу адекватного фінансування органів місцевого самоврядування з боку центрального уряду [6].

Після 2010 р. в Угорщині відбулися широкі зміни організації діяльності системи органів публічної влади. Місцеве самоврядування не стало винятком. Проте, якщо впродовж 1990–2000-х рр. Угорщина представляла собою зразок організації місцевого самоврядування, зокрема завдяки впровадженню принципу децентралізації в діяльність органів місцевого самоврядування, то після зазначених змін наявним є факт централізації влади, перерозподілу кола повноважень в бік держави. Не дивлячись, що докорінно структурна будова органів місцевого самоврядування не змінилася, уряд наразі має набагато ширший вплив на місцеві справи, що, одночасно, не є позитивом і не відповідає європейським стандартам.

Досвід Угорщини, безперечно, є корисним для України, оскільки через призму дослідження організації місцевих органів влади в Угорщині можна проаналізувати шляхи реформування місцевого самоврядування, при цьому немає підстав стверджувати, що місцеве самоврядування Угорщини відповідає стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування. Вивчення системи муніципальної влади в Угорщині вважаємо за доцільне продовжити в наступних роботах, зокрема, зосередити увагу на процесах реформування і становлення нової системи місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел

1. Закон Угорщини «Про місцеве самоврядування» від 28.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/download/b/1e/60000/%C3%B6tv.pdf>.



2. Кюппер, Г. Конституція Угорщини 2011 року [Текст] / Г. Кюппер // Публічне право. – 2011. – № 4. – С. 23–36.
3. Основний Закон Угорщини від 25 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://presidentialactivism.wordpress.com/2011/03/28/full-english-text-of-the-new-hungarian-constitution/>.
4. Президент України провів зустріч з делегацією Вишеградської групи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/news/31926.html>.
5. A collective work of Dexia Crédit Local Research Department, Sub-national governments in the European Union – Organisation, responsibilities and finance [Текст]. – Dexia Ed., La Défense, 2008. – 98 p.
6. Böhm, Antal (2012): Lokális és regionális identitás. [Local and regional identity] [Текст] // Comitatus. – No. 4. – pp. 29–33.
7. Campbell, A. Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe [Текст] / A. Campbell, A. Coulson // Local Government Studies. – 2006. – Vol. 32. – № 5. – P. 543–561.
8. Coulson, A. Local Government in Eastern Europe. Establishing Democracy at the Grassroots [Текст] / A. Coulson. – Brookfield: Edward Elgar, 1995. – 291 p.
9. Decentralization: Experiments and Reforms [Текст] / [Ed. T. Horvath]. – Budapest: OSI/LGI, 2000. – 424 p.
10. Dowley, K. Local Government Transparency in Eastern Central Europe [Текст] / Katherine Dowley // Local Government Studies. – 2006. – Vol. 32. – No 5. – P. 563–583.
11. Enyedi, Zsolt and Fernando Casal-Bértoa (2011): Patterns of Party Competition 1990–2009 [Текст] // Paul Lewis – Radoslaw Markowski (eds): Europeanising Party Politics? Comparative Perspectives on Central and Eastern Europe after Enlargement. – Manchester, MUP. – P. 147–168.
12. Ilnér, M. Sociological Problems of Local Governments [Текст] / M. Ilnér // Czech Journal of Sociology. – 1992. – Vol. 4. – P. 480–492.
13. Law No. LXV of 1990 on local self government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.urban.org/PDF/hgy\\_loggov.pdf](http://www.urban.org/PDF/hgy_loggov.pdf).
14. Local Government in Hungary [Електронний ресурс] / István Temesi // Local authorities in Central and Eastern Europe. – P. 19–69. – Режим доступу: <http://extranet.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/Hungary/Pages/5-Bibliography.aspx>.
15. Petery, G. Lessons on Successful Reform Management [Текст] / G. Petery, V. Zentai // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / [ed. G. Petery]. – OSI/LGI, 2002. – P. 13–30.

*Стаття надійшла 20 січня 2015 р.*

**А. С. Чиркин**

**Местное самоуправление Венгрии после конституционных изменений  
2011 года**

*В статье проанализирована новая система местного самоуправления Венгрии, которая сложилась после конституционных изменений. Определено, как институт местного самоуправления закреплён в новой Конституции 2011 года. Изучено, какое административно-территориальное устройство имеет страна, сосредоточено внимание и на организационной основе деятельности местных властей. Кроме того, осуществлен анализ нового перераспределения полномочий между государством и местными органами управления.*

**Ключевые слова:** Венгрия, муниципалитет, округ, местное самоуправление, полномочия, децентрализация.

**A. S. Chyrkin**

**Local self-government in Hungary after the constitutional changes in 2011**

*The article analyzes the new system of local government in Hungary, which began to form after the entry into force of the new Constitution of 2012, after the adoption of the new Cardinal Law No. CLXXXIX on Local Government, but some of its provisions will come into force over the next 2012–2014. In particular article focuses primarily on what scientists have conducted research in Hungary in general and local governments separately. Draws attention that the study of international experience in the organization of local government among the leading Ukrainian scientists involved S. Seregina oriented research and European scientists. Article explores all constitutional system exists of Hungary, immediately drew attention to the adoption of a new constitution and a new Cardinal Law No. CLXXXIX on Local Government and accordingly what happened after the effects of the adoption of these laws.*

*The article also examines the administrative-territorial structure of the country, states how the area of the state is divided, what number of municipalities, counties it contains. Showed the legal status of administrative-territorial units, their functions, powers. Article discloses the legal framework of local government, how the certain rules govern relations in the sphere of local self-government, on which grounds the local authorities act.*

*In addition to the regulatory framework the article analyzes also the organizational framework of the activities of local and regional authorities. What*

*tasks the local authorities have and how they perform their own or delegated powers. Directly article reveals the structural organization of local self-government, notes the legal status of bodies or officials of municipalities and counties.*

*The article draws attention to issues related to local elections, namely the legal basis on which they occur and how they are held, compared with the old system of local elections. Information about local government associations, public association is also found in the article.*

*In the second part of the article are analyzed the specific changes that have occurred since the adoption of a new constitution and a new Cardinal Law No. CLXXXIX on Local Government, reveals what provisions were retained and what have been slightly modified. In particular, it analyzes the redistribution of powers between the state, counties and municipalities, new organs which were created to represent local authorities and counties.*

*Conclusion of the article contains a provision on the experience that Ukraine can take advantage of implementing the municipal reform. In particular, on the example of Hungary we can trace changes in the principles of local self-government.*

**Keywords:** *Hungary, municipality, county, local government, authority, decentralization.*

---

**М. Г. Коваленко**, здобувач Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **Організаційно-правовий механізм реєстрації виборців**

---

*У статті висвітлюються особливості механізму реєстрації виборців, розглядаються різні види моделей реєстрації виборців та їх правове регулювання, організаційно-правові моделі реєстрації виборців у контексті використання зарубіжного досвіду впровадження новітніх технологій і подальшого удосконалення процедури формування списків виборців і ведення виборчого реєстру.*

**Ключові слова:** *списки виборців, реєстрація виборців, механізм реєстрації виборців, вибори, виборчий процес, виборче право.*

Необхідність створення належних умов реалізації конституційних прав громадян України обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах різного рівня об'єктивно зумовлює підвищену увагу дослідників не тільки до проблем правового регулювання процесів підготовки та проведення виборів і референдумів, а й питань побудови ефективного механізму реєстрації виборців. Саме він як упорядкований законодавством комплекс суспільних відносин із взаємодії уповноважених суб'єктів забезпечує отримання високого ступеня достовірної інформації про чисельність і просторову дислокацію осіб, наділених виборчим правом, а також її подальше викорис-

тання для структурування територій, проведення голосування та здійснення ряду інших дій у процесі організації та проведення виборів і референдумів.

При цьому відносини, що опосередковують у рамках державного механізму реєстрації виборців здійснення збору, систематизації та використання відомостей про виборців, виходять за межі суто технологічного забезпечення політичних прав громадян України, оскільки завдяки реєстрації зазначених осіб можливим стає складання списків виборців, тобто створюються необхідні умови для юридичного оформлення визнання за громадянином виборчих прав.

Відображенням ідеального, з точки зору законодавця, стану взаємин уповноважених суб'єктів у досліджуваній сфері служить законодавча модель організаційно-правового механізму реєстрації виборців, що забезпечує їх стійке регулювання і цілеспрямований розвиток у встановлених межах. Разом з тим характерна для вітчизняної практики недостатність узгодженості норм, що впливають на здійснення цієї діяльності, в окремих випадках негативно позначається на практичній реалізації такого механізму. Крім того, запропонований чинним законодавством організаційно-правовий механізм реєстрації виборців на сьогодні не відрізняється завершеністю і не цілком відповідає завданню отримання достовірної інформації про громадян. Тому предмет даного дослідження відзначається актуальністю не лише з наукової, а й з практичної точки зору, оскільки дослідження механізму реєстрації виборців, способів та особливостей формування списків виборців і ведення виборчого реєстру дасть можливість розробити шляхи повнішої реалізації виборчих прав громадян, що, у свою чергу, сприятиме зростанню рівня демократичності як виборчого процесу в Україні зокрема, так і політичної практики загалом.

Проблематика формування списків виборців перебуває у колі наукових досліджень таких вітчизняних науковців, як І. Бодрова, Ю. Ключковський, С. Князев, В. Ковтунець, В. Колісник, П. Любченко, В. Марцеляк, М. Мельник, Г. Пономарьова, В. Погорілко, Т. Стешенко, Ж. Усенко-Чорна, О. Шумляк та ін. [9].

Метою статті є визначення та аналіз організаційно-правового механізму реєстрації виборців як важливої умови реалізації активного виборчого права громадян та його основних рис.

Значення діяльності з ведення виборчого реєстру та складання списків виборців як умови реалізації принципу загальних виборів важко переоцінити, адже така діяльність є правовим способом підтвердження виборчих прав громадян. Список виборців дає змогу встановити загальну кількість виборців у виборчому окрузі, а також отримати інформацію про електорат округу. Крім того, саме на основі списку виборців відбувається процедура отримання бюлетеня, і як результат – сам акт виявлення. До того ж, інформація, що міститься у списках виборців, може використовуватися для формування виборчих округів, утворення виборчих дільниць, для перевірки підписів на підтримку певного кандидата тощо. Зрештою, «...достовірність результатів голосування і результатів виборів будь-якого рівня напряду залежить від правдивої і точної інформації про кількість зареєстрованих виборців, які беруть участь в електоральному процесі» [8].

Світова практика знає різні організаційні механізми реєстрації виборців, кожен з яких має свої переваги і недоліки. Американські дослідники структурують проблематику обліку виборців і ведення їх списків в аспекті збору чітко визначених, виключно необхідних для виборчих цілей відомостей і вирішення завдання одночасної публічності та конфіденційності реєстрів. Вони виділяють три основні типи механізму реєстрації виборців: періодичний список; безперервний реєстр; цивільна реєстратура [5; 1].

Жоден із наведених механізмів не має універсального характеру та не є загальним для зарубіжних країн. Кожна держава, враховуючи власні традиції, історію, культуру, існуючу систему законодавства, повинна обрати той механізм, який є для неї найбільш оптимальним. У цьому контексті розкриємо основні характеристики кожного типу організаційно-правового механізму реєстрації.

Періодичний список передбачає необхідність запровадження механізму обліку осіб, які мають право голосу, окремо перед

кожною виборчою подією. Він складається, як правило, відповідно до встановлених законом часових меж виборчого процесу, що зумовлює певні переваги та недоліки такого списку. До позитивних характеристик такого механізму реєстрації виборців безперечно можна віднести:

- чітку визначеність строку проведення реєстрації виборців із встановленням термінів її початку та завершення;

- відсутність потреби відстежувати зміни в особистій інформації виборців, адже так чи інакше перед новими виборами весь список складатиметься заново;

- реєстрація виборця, відбуваючись у межах виборчого процесу, сприяє підвищенню правової свідомості та правової культури громадян, збільшує їх інтерес до виборів, служить елементом освіти виборців;

- періодичні списки, як правило, складаються без використання складних технологічних процесів, не потребують комп'ютерного та програмного забезпечення, підтримки у міжвиборчі періоди та постійного обслуговування, автоматично відпадає потреба у розгалуженій адміністративній структурі ведення списків. Усе це істотно знижує їх вартість, що для більшості держав є одним із основних критеріїв обрання того чи іншого типу механізму реєстрації виборців.

У той же час механізм реєстрації шляхом формування періодичного списку має і ряд недоліків: він здійснюється у межах виборчого процесу, який у більшості випадків характеризується гострою політичною боротьбою, намаганням конкурентів вплинути на всі виборчі процедури, в тому числі і на реєстрацію виборців. Часто строки, відведені нормами виборчого законодавства, виявляються надто короткими для проведення величезного обсягу робіт з обліку виборців, не говорячи вже про перевірку та уточнення складених списків, а це призводить до компромісів щодо їхньої якості та актуальності. Позапланові вибори, терміни проведення яких є ще коротшими, перетворюються буквально на «випробовування» для органів реєстрації. За таких умов з метою забезпечення належного обліку громадян, які мають активне виборче право, можуть навіть збільшуватися строки виборчого процесу.

Безперервний реєстр – база даних виборців, що пристосована до всіх електоральних змін, які відбуваються між виборчими подіями [3]. Це якісно кращий, прогресивніший механізм обліку громадян, які мають активне виборче право. До його безперечних переваг, на наш погляд, слід віднести:

- повноту даних – для ведення реєстру створюється спеціальна постійно діюча система органів, уповноважених слідкувати за його точністю та наповненістю, що покращує якість виборчих списків;

- актуальність – механізм реєстрації передбачає процедури регулярного та безперервного оновлення персональних даних виборців;

- відкритість – реєстр є доступним для загального ознайомлення, суспільного контролю та внесення змін не тільки протягом виборчого процесу, а й у будь-який інший час між виборами, що збільшує точність списків виборців;

- швидкість формування списків осіб, які мають право голосу, адже попередні (загальні) списки виборців вже готові – вони базуються на даних реєстру. Це значно скорочує строки всього виборчого процесу;

- багатоманітність – законодавчо може дозволятися доступ до баз даних реєстру й інших установ з метою використання ресурсів та уникнення дублювання реєстраційних проваджень;

- рівномірність витрат на ведення реєстру – державне бюджетне фінансування розподіляється рівномірно протягом усього виборчого циклу, що дозволяє планувати та прогнозувати відповідні витрати.

Найбільшим недоліком механізму реєстрації виборців, пов'язаного з формуванням та веденням постійного реєстру, визнається його висока вартість: безперервний облік виборців передбачає необхідність формування окремої системи спеціально уповноважених органів, надання їм матеріальної й технічної бази, регулярне оновлення техніки та програмного забезпечення, гарантування належної оплати праці, професійного навчання та кар'єрного росту службовців. Актуалізація даних реєстру вимагає тісної взаємодії між різними органами державної влади



та місцевого самоврядування, а це можливо лише за умови існування відповідної адміністративної інфраструктури та високої правової культури виборців.

Механізм цивільної реєстратури передбачає дії та процедури концентрації основної інформації про всіх громадян країни. Перелік такої інформації включає досить широке коло відомостей: прізвище, ім'я, по батькові, дату та місце народження, місце проживання, стать, громадянство, відомості про рішення суду щодо обмеження дієздатності та визнання недієздатним, паспортні дані, відомості про найближчих родичів, номер соціального страхування тощо. Він визначається країнами по-різному: у Франції передбачений облік мінімального набору персональних даних, а в ФРН – близько 70 характеристик, які ідентифікують особу [7]. Загалом дослідники вказують на те, що рівень концентрації реєстраційної інформації залежить від ступеня довіри громадян до влади у своїй державі [6; 7].

Рівнем довіри, а також історичними та культурними традиціями народу визначається і сама можливість запровадження механізму цивільної реєстратури – далеко не завжди населення країни підтримує передачу особистої, в більшості випадків конфіденційної, інформації для користування державі, її органам чи посадовим особам. Окрім того, загальнодержавний реєстр громадян у більшості випадків надає можливість одночасно без перешкод користуватися базами даних різним державним структурам, але з підстав релігійних та інших переконань також негативно сприймається значною частиною громадян [2].

Стратегічна важливість цивільного реєстру та надзвичайно великий обсяг інформації, який у ньому міститься, зумовлює можливість покладення функцій реєстрації виключно на державні органи (наприклад, Міністерство внутрішніх справ у Данії, поліція та магістратура в Австрії) та необхідність створення спеціальної системи безпеки баз даних реєстру, яка б гарантувала відсутність вільного, несанкціонованого доступу до персональних даних. У зв'язку з цим значною мірою втрачається така важлива для виборчих процедур вимога, як їх незалежність від уряду.

Важливо також звернути увагу на високу вартість запровадження механізму цивільної реєстрації, адже її існування передбачає придбання високоякісного технічного, програмного та матеріального забезпечення, формування окремих підрозділів міністерств і відомств, витрати на оплату праці службовців та посадових осіб. Щоправда, обсяг коштів, які витрачатимуться саме на створення виборчих списків, зменшується, адже вони базуватимуться на відомостях вже існуючої бази даних; а тягар утримання реєстру розподіляється між усіма зацікавленими державними структурами.

До переваг механізму цивільної реєстрації фахівці виборчого права відносять її повноту, точність, актуальність, надійність та постійність, можливість використання для вирішення багатьох завдань — ця система, як правило, замінює від 9 до 14 окремих реєстрів (у тому числі і реєстр виборців) [4]. На сьогодні він визнається найбільш ефективним, глобальним способом збору, використання та зберігання інформації щодо обліку громадян та міграційних процесів.

На вітчизняних теренах визначення, виявлення та документальна фіксація кола осіб, уповноважених брати участь в електоральних діях, у тому чи іншому вигляді супроводжували виборче право на всіх етапах його розвитку. Запроваджений у країні організаційно-правовий механізм реєстрації виборців ніколи не мав технологічного характеру, а фактично відображав основні показники стану суспільства, права в цілому і виборчого права зокрема, будь то особливості державного ладу, ступінь залученості населення в політичне життя, законодавче оформлення появи нових інститутів (наприклад, референдуму) або якісно нових, ієрархічно організованих учасників виборчого процесу — виборчих комісій.

Неоднорідність виборчого корпусу, тривала відсутність централізованої системи збору та обробки відомостей про передбачуваних учасників майбутніх голосувань у сукупності з іншими факторами стимулювали пошук максимально ефективних способів отримання необхідної інформації. Спочатку для цілей складання виборчих списків використовувалися дані, одержувані в рамках організованого обліку окремих категорій громадян.

В Україні протягом довгого історичного періоду застосовувався механізм складання періодичних списків виборців. Після набуття державою незалежності, проголошення її демократичного характеру, визнання права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання збереження такого механізму стало неприйнятним. Цьому сприяло і розширення кола потенційних учасників голосувань, збільшення числа органів і структур, що формуються на виборній основі. Очевидною була потреба введення в практику постійно підтримуваних в актуальному стані переліків суб'єктів – носіїв електоральних правомочностей та інформатизації процедури складання списків виборців.

При цьому слід відмітити, що аналіз практики зарубіжних країн у досліджуваній сфері свідчить про те, що будь-який механізм реєстрації в більшій або меншій мірі виявляє розбіжність числа зареєстрованих виборців та кількості осіб, потенційно наділених виборчими правами. Це обумовлює необхідність пошуку власних, адекватних вітчизняним традиціям та сучасним реаліям способів накопичення і фіксації даних про персональний склад, чисельність та територіальну дислокацію виборчого корпусу.

На сьогодні з метою забезпечення реалізації виборчих прав і права на участь у референдумі громадян України організаційно-правовий механізм реєстрації виборців передбачає законодавче визначення кола уповноважених суб'єктів, що організують на постійних засадах державну реєстрацію виборців, підстав, виконавців і термінів реєстрації виборців, встановлення їх чисельності, фіксацію порядку отримання, оформлення, зберігання, надання та використання відомостей про виборців. Дослідження елементів цього механізму може бути предметом наступних наукових публікацій.

#### Список використаних джерел

1. Alvarez, R. Michael. Voter registration, California Institute of Technology Caltech/MIT Voting Technology Project, 2001 [Електронний ресурс] / R. Michael Alvarez. – Режим доступу: [http://hsgac.senate.gov/050301\\_Alvarez.pdf](http://hsgac.senate.gov/050301_Alvarez.pdf).
2. Archer, K. Civil registry [Електронний ресурс] / K. Archer. – Режим доступу: <http://aceproject.org/ace-en/topics/vr/vra/vra04>.

3. Joseph P. Harris. Registration of Voters in the United States [Текст] / Joseph P. Harris. — Washington, D. C. : Brookings Institution, 1929. — 153 p.
4. Levitt, Justin. Making the List: Database Matching and Verification Processes for Voter Registration : Brennan Center for Justice at New York University School of Law, March 2006 [Електронний ресурс] / Justin Levitt, Wendy R. Weiser, and Ana Muñoz. — Режим доступу: <http://www.brennancenter.org/programs/downloads/HAVA/svrd/SVRD%20matching%20report.pdf>.
5. The Elektor Knowledge Network. Ace Encyclopaedia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://aceproject.org>.
6. Pastor, Robert A. A Plan to Modernize Voter Registration: Implementation of the Recommendations of the Carter-Baker Commission on Federal Election Reform, May 30, 2006 [Електронний ресурс] / Robert A. Pastor, Daniel Calingaert, John Henderson and Paula Hawthorn. — Режим доступу: [http://www.american.edu/ia/cdem/pdfs/working\\_paper\\_1.pdf](http://www.american.edu/ia/cdem/pdfs/working_paper_1.pdf).
7. Арбатская, М. Н. Национальные информационные системы управления избирательными правами граждан: мировой опыт и типология [Електронний ресурс] / М. Н. Арбатская. — Режим доступу: [http://www.media-pres.ru/journal\\_o\\_vyborah/arhiv/po\\_nomeram/2\\_2007/nacionalnye\\_informacionnye\\_sistemy\\_upravleniya\\_izbiratelnyimi\\_pravami\\_grazhdan\\_mirovoj\\_opyt\\_i\\_tipologiy](http://www.media-pres.ru/journal_o_vyborah/arhiv/po_nomeram/2_2007/nacionalnye_informacionnye_sistemy_upravleniya_izbiratelnyimi_pravami_grazhdan_mirovoj_opyt_i_tipologiy).
8. Князев, С. Курс лекций по избирательному праву и избирательно-му процессу Российской Федерации [Текст] / С. Князев. — Режим доступу: [http://www.jursites.ru/kurs\\_lekcii\\_knyaze.html](http://www.jursites.ru/kurs_lekcii_knyaze.html).
9. Фіцак, С. Формування списків виборців як важливий аспект дотримання принципу загальних виборів [Текст] / С. Фіцак, М. Бучин // Укр. Нац. ідея: реалії та перспективи розвитку. — 2010. — № 22.

*Стаття надійшла 28 березня 2015 р.*

**М. Г. Коваленко**

### **Организационно-правовой механизм регистрации избирателей**

*В статье освещаются особенности механизма регистрации избирателей, рассматриваются различные виды моделей регистрации избирателей и их правовое регулирование, организационно-правовые модели регистрации избирателей в контексте использования зарубежного опыта внедрения новейших технологий и дальнейшего совершенствования процедуры формирования списков избирателей и ведения избирательного реестра.*

**Ключевые слова:** *списки избирателей, регистрация избирателей, механизм регистрации избирателей, выборы, избирательный процесс, избирательное право.*

M. G. Kovalenko

### Organizational and legal mechanism of voter registration

*The necessity to create favourable conditions for the realization of citizens of Ukraine constitutional rights to elect and be elected to public authorities, as well as to participate in referendums of different levels, determines researchers attention not only to the problems of legal regulation of the preparation and conduct of elections and referendums but also to the establishment of an effective mechanism of voter registration. It is this mechanism as a system of statutory social relations of the interaction of authorized persons that provides the acquisition of high degree reliable information on the number and spatial dislocation of persons who have the right to vote and its subsequent use for areas structuring, voting and implementation a number of other actions in the organization and conducting elections and referendums.*

*The article highlights the features of the mechanism of voter registration. The various types of voter registration models and their legal regulation, organizational and legal models of voter registration in the context of foreign experience of new technologies application and of further improvement of the lists of voters forming procedure and the electoral register conduct are discussed.*

*The issue of forming the lists of voters is in the range of scientific research of such national scientists as I. Bodrova, Yu. Klyuchkovsky, S. Knyazev, V. Kovtunets, V. Kolesnik, P. Lubchenco, V. Martselyak, M. Melnik, G. Ponomareva, V. Pohorilko, T. Steshenko, Z. Usenko-Chorna, O. Shumlyak and others.*

*The aim of the article is to identify and analyze the organizational and legal mechanism of voter registration as an important condition for the implementation of citizens' positive suffrage and its main features.*

*The analysis of foreign countries practice in the field of study indicates that any registration mechanism to a greater or lesser extent detects a discrepancy among registered voters and the number of people potentially vested with voting rights. This makes the need to find their own adequate national traditions and modern realities methods of accumulating and fixing composition, number and territorial disposition of the electorate data.*

**Keywords:** *voter lists, voter registration, the mechanism for voter registration, elections, the electoral process, the right to vote.*

---

*А. В. Кулабухова*, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Вплив громадян на функціонування ЄС та проблема «дефіциту демократії»**

---

*У статті розкриваються особливості правових механізмів впливу громадян на функціонування Європейського Союзу та розглядається проблема «дефіциту демократії» на сучасному етапі його розвитку.*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, громадянство ЄС, політичні права громадян ЄС, законодавчий процес ЄС, громадянська ініціатива в ЄС, проблема «дефіциту демократії».*

Успіхи у поглибленні процесів економічної, а згодом політичної інтеграції вплинули на формування інституту громадянства Європейського Союзу, що вперше нормативно було оформлено Договором про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору 1992 р. [1]. Цей унікальний для міжнародної практики інститут був запроваджений з метою «посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів» (ст. V), служити символом європейської єдності, а також посилити зв'язок між Європейським Союзом та громадянами держав-членів, надавши йому більшої легітимності. Громадянство ЄС надає низку політичних, економічних, особистих (громадянських) прав, додаткових до тих, якими вони користуються на рівні національних держав. Серед таких прав важливе значення мають права, пов'язані із правовою можливістю впливати на зміст юридично

обов'язкових нормативних актів, що приймаються на рівні ЄС, та загалом долучатися до процесу вироблення політичної стратегії розвитку Європейського Союзу.

На сьогодні у вітчизняній доктрині теорії держава і права відсутні комплексні праці, присвячені особливостям впливу громадян ЄС на функціонування Європейського Союзу. Можна відзначити лише роботу О. Я. Трагнюк, яка вивчала правові засоби подолання «дефіциту демократії» в Європейському Союзі на прикладі інституту громадянської (законодавчої) ініціативи [2]. Загалом же варто вказати, що науковці переважно акцентують увагу на вивченні природи громадянства ЄС та окремих правах його громадян, зокрема Н. І. Андрусевич [3], О. В. Журавка [4], О. М. Поліванова [5], Є. В. Ткаченко [6], І. В. Яковюк [7; 8, с. 115–125; 9, с. 313–328]. У зарубіжній доктрині варто відзначити Ю. А. Атаніязову [10], Т. А. Васильєву [11], Е. Вейнера [12], С. Л. Гусевського [13], А. А. Керопяна [14], Ю. А. Лепешкова [15], І. А. Смирнова [16]. Водночас юридичні механізми впливу громадян ЄС на формування політики Європейського Союзу на сьогодні спеціально не досліджувалися. Це пов'язано передусім із тим, що специфіка інституційної системи ЄС та відсутність багатьох юридичних механізмів участі громадян у процесі прийняття владних рішень на рівні ЄС, подібних до внутрішньодержавних, для багатьох дослідників дала підстави для висновку про формалізованість та слабкість політичних прав громадян ЄС. На нашу думку, така оцінка політичної складової інституту громадянства ЄС є досить загальною та потребує більш ретельного вивчення з урахуванням сучасних правових механізмів впливу громадян Союзу на його функціонування.

Відзначимо, що з огляду на проголошений курс на євроінтеграцію і життя важливих правових кроків з боку нашої держави, зокрема, підписання Угоди про асоціацію, а відтак перспективу набуття громадянами України громадянства ЄС, окреслена нами проблематика є надзвичайно важливою. Тож з огляду на актуальність теми цієї статті та її недослідженість на науково-теоретичному рівні важливим завданням є визначення особливостей впливу громадян ЄС на функціонування Європейського Союзу з позиції загальної теорії права.

У зв'язку з цим зазначимо, що за чинними установчими договорами (Договором про ЄС 1992 р. (далі – ДЄС) та Договором про функціонування ЄС 1957 р. (далі – ДФЄС)) [1] Європейський Союз не має власної наднаціональної політичної влади. Вона походить від держав – членів ЄС та реалізується головним чином через Європейську раду, яка визначає загальні політичні орієнтири та пріоритети Союзу та складається з глав держав або урядів (ст. 15 ДЄС), та Раду ЄС, що здійснює функції з розробки політики ЄС та приймає відповідні нормативні акти для її реалізації на рівні міністрів держав-членів (ст. 16 ДЄС). Крім того, у процесі ухвалення рішень беруть участь наднаціональні інституції, передусім Європейська комісія, Європейський центральний банк, які мають правові можливості впливати на формування європейської політики.

До процесу прийняття політичних рішень залучається також Європейський парламент, що на сьогодні є єдиною інституцією ЄС, яка безпосередньо виражає волю громадян держав-членів на загальноєвропейському рівні (ст. 14 ДЄС). Водночас за чинною редакцією установчих договорів Європейського Союзу, зокрема, ст. 289 ДФЄС, на відміну від національних парламентів, він не уповноважений самостійно приймати юридично обов'язкові нормативні акти загального характеру для реалізації політичного курсу вказаного об'єднання. Тож Європарламент не має виняткових повноважень у правовій легітимазії загальної політики ЄС, а відтак громадяни держав-членів не мають значних повноважень щодо безпосереднього впливу на зміст політичних рішень, що приймаються на рівні Союзу.

Таким чином, сучасна інституційна будова ЄС демонструє, що, на відміну від більшості держав, де на конституційному рівні закріплено і гарантовано, що джерелом влади є народ, громадяни ЄС залишаються суттєво дистанційованими від процесу ухвалення рішень, що визначають специфіку функціонування вказаного інтеграційного утворення. Така характеристика організаційного механізму Союзу у теорії права була названа проблемою «дефіциту демократії» в ЄС.

Поняття «дефіцит демократії» було введено в науковий обіг та практичний вжиток у 1970-х рр. Його запровадження



пов'язують з іменем французького юриста, експерта з економічних питань Європейських співтовариств Жоржем Веделем, який надав загальну характеристику цього явища у Доповіді, присвяченій необхідності розширення законодавчих повноважень Європарламенту, від 25.05.1972 р. [17]. Хоча сам термін «дефіцит демократії» не вживався, у документі підкреслювалася і обґрунтовувалася важливість демократизації Співтовариств шляхом залучення громадян до політичного життя через Парламентську Асамблею (Європейський парламент). Особлива увага до вказаної інституції, що була і на сьогодні залишається єдиною, що виражає інтереси громадян держав-членів, пов'язувалася з тим, що вона мала суто консультативні повноваження. Законодавча функція зосереджувалася у Раді Міністрів та Європейській комісії, що фактично виключало вплив громадян на процес прийняття і зміст юридично обов'язкових для держав-членів нормативних актів. Згодом, за пропозиціями Ж. Веделя на підставі Акта про вибори від 20.09.1975 р. [18] було змінено процедуру формування Європейського парламенту шляхом надання громадянам загального прямого виборчого права (раніше депутати призначалися державами-членами) та починаючи з Єдиного Європейського Акта від 17.02.1986 р. [19] було поступово демократизовано саму законодавчу процедуру за рахунок посилення в ній ролі Європейського парламенту.

Незважаючи на значні інституційні зміни, що стали результатом компромісу держав-членів, «дефіцит демократії» залишається центральною проблемою політико-правової природи ЄС, існування якої підриває легітимність Союзу. У західній доктрині термін «дефіцит демократії» у контексті ЄС використовують на позначення розбіжності між процесом прийняття рішень Союзом і демократичним механізмом та формою, які мають панувати над цим процесом. Отже, проблема «дефіциту демократії» полягає у відсутності у громадян держав-членів достатніх правових механізмів безпосередньо впливати на зміст політичних рішень, що приймаються на рівні ЄС. З цього приводу О. Я. Трагнюк слушно підкреслює, що «наявність проблеми “демократичного дефіциту” не означає, що політична система ЄС є недемократичною як така. Це радше відображає труднощі,

пов'язані зі спробами розвитку демократії на наднаціональному рівні, поза рамками традиційної національної держави» [2, с. 88].

На сучасному етапі функціонування Європейського Союзу проблема «дефіциту демократії» обумовлена, головним чином, двома обставинами. По-перше, єдиний легітимно утворений орган – Європейський парламент, що формується шляхом прямих виборів, належним чином не відображає рівень представництва громадян ЄС на наднаціональному рівні. Так, виражаючи інтереси півмільярдного населення, до його складу входить усього 751 депутат. Таким чином, в середньому один парламентар представляє інтереси понад 600 000 виборців, у той час як у більшості демократичних країн це співвідношення становить 1 : 60 000. По-друге, на відміну від традиційної моделі вищих державних органів більшості держав-членів, де законодавча функція є монополією парламенту, в ЄС відповідні функції вказана представницька інституція не має права здійснювати самостійно. Право приймати юридично обов'язкові нормативні акти загального характеру вона реалізує виключно у співпраці з Радою ЄС, що за своєю правовою природою є міжурядовим органом, який складається з національних представників органів виконавчої влади. При цьому слабкість законодавчих повноважень Європейського парламенту особливо яскраво виявляється під час прийняття нормативних актів шляхом спеціальної законодавчої процедури консультування, за якої він виконує суто дорадчу функцію та не має права вето на проекти, що приймаються Радою ЄС.

До інших факторів «дефіциту демократії» в ЄС дослідники відносять зростання впливу виконавчої та послаблення законодавчої влади в державах-членах; відсутність дійсно загальноєвропейських виборів; складність і незрозумілість Союзу для «пересічних» громадян; невинуватість політичних та економічних сподівань громадян та розбіжність між рішеннями ЄС та «ідеальними» уявленнями громадян на національному рівні [20].

Як свідчить історія функціонування ЄС, проблема «дефіциту демократії» стає все більш очевидною, коли позиція громадян держав – членів ЄС з принципових політичних питань не збігається зі змістом рішень, що ухвалюються наднаціональними

і міжурядовими інституціями Союзу. Так, існують прецеденти, коли громадяни держав-членів гальмували або унеможлилювали процес прийняття доленосних нормативних актів щодо поглиблення європейської інтеграції. Це обумовлено тим, що конституційне законодавство переважної більшості держав-членів пов'язує процес висловлення згоди на обов'язковість відповідних міжнародних договорів реформаторського характеру з підтримкою таких змін на національних референдумах. Найбільш яскравим прикладом можна назвати процес ратифікації Конституції для Європи 2004 р. – міжнародного договору, спрямованого на спрощення організаційної будови ЄС та посилення його наднаціональної складової. Негативні результати референдумів у Франції 29.05.2005 р. і Нідерландах 01.06.2005 р. спричинили призупинення процесу його ратифікації у решті держав-членів. Відповідно вказаний міжнародний договір не набрав чинності.

Незгода громадян держав-членів з політикою ЄС також виявляється у високому показнику рівня абсентеїзму на виборах до Європейського парламенту, що підриває легітимність його функціонування. Так, на виборах 2004 р. середня явка у державах-членах склала 45,47%, у 2009 р. – 42,97%, а на останніх виборах 2014 р. явка виборців була майже незмінною – 42,61%, однак найнижчий показник було зафіксовано у Словаччині на рівні всього 13,05% [21].

Вивчаючи особливості впливу громадян на процес прийняття наднаціональних рішень, варто все ж звернути увагу на те, що проблема «дефіциту демократії» може становити загрозу для функціонування ЄС як такого. Так, незгода підданих Великої Британії з політикою економічної підтримки «депресивних» держав – членів ЄС (насамперед Греції) та прийняттям окремих зовнішньополітичних рішень загрожує виходом країни зі складу ЄС. 10.06.2015 р. депутати британського парламенту виступили за проведення референдуму про вихід країни з Євросоюзу. У разі остаточного схвалення парламентом, як зазначив Д. Кермерон, голосування про вихід може відбутися уже в 2017 р. Можемо припустити, що у разі реалізації права на вихід, гарантованого ст. 50 ДЄС, посиляться вірогідність «ефекту доміно»

і це буде сигналом для інших держав, невдоволених політикою Союзу. Очевидно, що результатом такого процесу може стати розпад вказаного інтеграційного об'єднання.

Наведені приклади свідчать, з одного боку, про існування проблеми «дефіциту демократії» в ЄС, а з другого – демонструють реальну впливовість громадян на його функціонування. Численні євроскептики, оцінюючи легітимність функціонування ЄС, наголошують на тому, що саме «дефіцит демократії» є причиною байдужості його громадян, оскільки рішення в Союзі ухвалюють практично без їх участі. На думку цих критиків, ЄС має будуватися на засадах прямої демократії, коли в процесі ухвалення найважливіших політичних і законодавчих рішень обов'язково враховується позиція громадян [22, с. 145–146]. При цьому вони ігнорують той факт, що більшість сучасних політичних систем світу є представницькими демократіями, тобто участь громадян у процесі прийняття рішень і демократичного контролю здійснюється через посередництво обраних ними представників. За умов наявної в ЄС системи представницької демократії, що виражається у діяльності Європейського парламенту, громадяни так само впливають на формування загальноєвропейського права, як і на формування національних законодавств. Цей вплив є опосередкованим і реалізується через вибір представників тієї чи іншої політичної партії, яка формує національний уряд, який, у свою чергу, бере участь у процесі ухвалення будь-якого загальноєвропейського рішення, що приймається Радою ЄС.

Вплив громадян на функціонування ЄС стає все більш помітним із кожними черговими змінами до установчих договорів Союзу. Ці процеси, відповідно, супроводжувалися введенням правових механізмів щодо мінімізації проблеми «дефіциту демократії». Зокрема, Лісабонський договір запровадив низку важливих новацій у цьому напрямі. Передусім було суттєво розширено законодавчі повноваження Європейського парламенту та закріплено норму про прийняття рішень у Раді ЄС за принципом подвійної більшості, коли враховується не тільки кількість голосів міністрів держав-членів (55% або 72%), а й кількість населення, яку вони представляють (65%) (ст. 238 ДФЄС).

Згідно з Лісабонським договором більш помітною стала роль національних парламентів у функціонуванні Союзу. Так, відповідно до ст. 12 ДЕС національні парламенти сприяють належному функціонуванню Союзу: а) шляхом отримання інформації від установ Союзу та отримання від них проектів законодавчих актів; б) забезпечуючи належне дотримання принципу субсидіарності; в) беручи участь у межах простору свободи, безпеки та правосуддя в оцінюванні механізмів впровадження політик Союзу у цій сфері відповідно до ст. 70 ДФЕС та будучи залученими до політичного моніторингу за Європолем та до оцінювання діяльності Євроюсту відповідно до статей 88 та 85 ДФЕС; д) беручи участь у процедурах перегляду установчих договорів відповідно до ст. 48 ДЕС; е) шляхом отримання повідомлень про подання заявок на вступ до Союзу відповідно до ст. 49 ДЕС; ф) беручи участь у міжпарламентській співпраці між національними парламентами та з Європейським парламентом. На виконання цієї статті згідно з Протоколом щодо ролі національних парламентів в Європейському Союзі (№ 1) вказані національні представницькі органи безпосередньо залучаються до процесу прийняття законодавчих актів ЄС та отримали право колективного вето на усі законопроекти, що приймаються Союзом у сферах спільної компетенції, якщо, на їх думку, відповідним актом порушується принцип субсидіарності.

Надзвичайно важливим новим механізмом впливу громадян на функціонування ЄС є інститут громадянської (законодавчої) ініціативи, запроваджений Лісабонським договором і закріплений у ч. 4 ст. 11 ДЕС та ч. 1 ст. 24 ДФЕС. Відповідно до вказаної норми щонайменше 1 млн громадян, що є громадянами значної кількості держав-членів, можуть запропонувати Європейській комісії у межах її повноважень висунути будь-яку належну пропозицію з питань, щодо яких, на їхню думку, необхідно ухвалити правовий акт Союзу на виконання установчих Договорів. У Регламенті Ради ЄС та Парламенту від 16.02.2011 р. № 211/2011 [23] уточнюється, що «значною кількістю» є чверть держав-членів, що на сьогодні становить 7 країн.

На сьогодні практика участі громадян у законодавчому процесі через інститут громадянської ініціативи лише почала фор-

муватися (вона була започаткована 01.04.2012 р.), однак уже помітні конкретні здобутки. Нині три законодавчі пропозиції громадян повністю пройшли процедуру реєстрації та ретельно вивчені [24]. Щодо ініціативи «Один із нас» про захист людських ембріонів під час медичних досліджень Європейська комісія визначила, що пропоновані норми уже фактично відображені у чинному праві ЄС, а відтак немає потреби у їх подальшому впровадженні. Пропозицію «Ні вівісекції!» про відмову у проведенні експериментів над тваринами Комісія лише частково підтримала, оскільки такі медичні практики є надзвичайно важливими у боротьбі із хворобами, однак при цьому визнала необхідність прийняття норм щодо їх скорочення. Найбільш успішною стала ініціатива «Вода – суспільне благо!» про доступ до питної води і захист постачання води від законів ринку і лібералізації, щодо якої Європейська комісія підтримала конкретні пропоновані заходи та виклала їх у проекті Директиви про питну воду, що у перспективі може стати загальноєвропейським нормативним актом.

Як бачимо, можливість реалізації громадянської ініціативи суттєво розширює політичні права громадян ЄС через визнання права кожного із них на участь у демократичному житті Союзу шляхом залучення до законодавчого процесу. Інститут громадянської ініціативи в ЄС розглядається як один із типів partecipаторної демократії, що ґрунтується на принципах представницької демократії, на яких засновано ЄС і які є цінностями Союзу [2, с. 90]. Закріплення права громадянської ініціативи відображає прагнення ЄС до запровадження ключових стандартів громадянського діалогу, який є продовженням існуючої практики Комісії щодо проведення широких громадських консультацій у тих випадках, коли прийняття законодавчого акта Союзу може зачіпати права та інтереси осіб у ЄС.

Такими є основні правові механізми посилення участі громадян у функціонуванні Союзу, запроваджені Лісабонським договором. На нашу думку, вони мають сприяти прискоренню процесів формування ЄС як «ніколи тіснішого союзу народів Європи, де рішення приймають якомога відкритіше та ближче до громадянина». Проведене нами дослідження дає підстави для

висновку, що попри існування проблеми «дефіциту демократії» в ЄС, на сьогодні не потрібно недооцінювати юридичні можливості впливу громадян на правопорядок і політику ЄС, у тому числі зовнішню. Яскравим доказом тому є опосередкований вплив громадян через обраних ними депутатів національних парламентів на процес набрання чинності Угоди про асоціацію з Україною, яка стане юридично обов'язковим міжнародним договором лише у разі ратифікації усіма державами – членами ЄС.

### Список використаних джерел

1. Основи права Європейського Союзу: нормативні матеріали [Текст] / М. В. Буроменський, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова та ін. ; за заг. ред. М. В. Буроменського. – Х. : Право, 2015. – 328 с.
2. Трагнюк, О. Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС) [Текст] / О. Я. Трагнюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2011. – Вип. 22. – С. 86–95.
3. Андрусевич, Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу [Текст] / Н. І. Андрусевич // Держава і право. – 2001. – Вип. 13. – С. 493–497.
4. Журавка, О. В. Міжнародно-правова характеристика інституту громадянства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. В. Журавка ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : [б. в.], 1999. – 20 с.
5. Поліванова, О. М. Правове регулювання свободи пересування фізичних осіб у Європейському Союзі [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. М. Поліванова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : [б. в.], 2012. – 19 с.
6. Ткаченко, Є. В. Правовий статус громадян Європейського Союзу [Текст] / Є. В. Ткаченко // Юрист України. – 2011. – № 1 (14). – С. 17–23.
7. Яковюк, І. Громадянство Європейського Союзу: поняття і співвідношення з національним громадянством [Текст] / І. Яковюк // Проблеми законності. – 2010. – Вип. 107. – С. 13–22.
8. Яковюк, І. В. Правові основи європейської інтеграції та її вплив на державно-правовий розвиток України [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.11 / І. В. Яковюк. – Х., 2014. – С. 115–125.
9. Яковюк, І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз [Текст] / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.
10. Атаниязова, Ю. А. Современные тенденции в международно-правовой регламентации вопросов гражданства в свете опыта Европейского союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ю. А. Атаниязова. – М. : [б. и.], 2004. – 189 с.

11. Васильева, Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза [Текст] / Т. А. Васильева // Государство и право. — 2007. — № 12. — С. 22–30.
12. Wiener, A. «European» Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State [Текст] / A. Wiener. — Oxford: Westview Press, 1998. — 41 p.
13. Гусевский, С. Л. Свобода передвижения лиц в условиях расширения Европейского Союза на Восток [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / С. Л. Гусевский. — Казань: [б. и.], 2007. — 173 с.
14. Керопян, А. А. Международно-правовые проблемы гражданства в условиях глобализирующегося мира [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / А. А. Керопян; Рос. ун-т дружбы народов. — М.: [б. и.], 2010. — 204 с.
15. Лепешков, Ю. А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве [Текст] / Ю. А. Лепешков // Беларус. журн. междунар. права и междунар. отношений. — 1998. — № 5. — С. 46–50.
16. Смирнов, И. А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / И. А. Смирнов. — М.: МГИМО МИД РФ, 1992. — 185 с.
17. Report of the Working Party examining the problem of the extension of the powers of the European Parliament of 25 March 1972 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.cvce.eu/obj/vedel\\_report\\_25\\_march\\_1972-en-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html](http://www.cvce.eu/obj/vedel_report_25_march_1972-en-a4f5b134-99b9-41b3-9715-41769dfea12a.html).
18. Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20.09.1976 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://www.cvce.eu/content/publication/2003/1/9/3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2003/1/9/3897868f-a751-4111-a799-e7c1f1811bac/publishable_en.pdf).
19. Single European Act of 17.02.1986 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act/treaties\\_establishing\\_the\\_european\\_communities\\_single\\_european\\_act\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_en.pdf).
20. Стрелков, А. «Демократический дефицит» после Лиссабонского договора [Электронный ресурс] / А. Стрелков. — Режим доступа: [http://www.perspectivy.info/oikumena/europe/demokraticheskij\\_deficit\\_posle\\_lissabonskogo\\_dogovora\\_2010-04-09.htm](http://www.perspectivy.info/oikumena/europe/demokraticheskij_deficit_posle_lissabonskogo_dogovora_2010-04-09.htm).
21. Elections to the European Parliament 2014 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-sk-2014.html>.
22. Мусис, Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу [Текст]: пер. з англ. // Ніколас Мусис. — К.: К. І. С., 2005. — 466 с.
23. Regulation № 211/2011 of the European Parliament and the Council of 16.02.2011 on Citizen's Initiative [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:en:PDF>.



24. Report on the application of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative of 31.03.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-145-EN-F1-1.PDF>.

*Стаття надійшла 28 січня 2015 р.*

**А. В. Кулабухова**

**Влияние граждан на функционирование ЕС и проблема «дефицита демократии»**

*В статье раскрываются особенности правовых механизмов влияния граждан на функционирование Европейского Союза и рассматривается проблема «дефицита демократии» на современном этапе его развития.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, гражданство ЕС, политические права граждан ЕС, законодательный процесс ЕС, гражданская инициатива в ЕС, проблема «дефицита демократии».

**A. V. Kulabukhova**

**Influence of Citizens on the Functioning of EU and the Problem of «Democratic Deficit»**

*The particularities of legal instruments of citizens' influence on the functioning of European Union and the problem of «democratic deficit» at the modern stage of its development.*

*It is emphasized in the article, that the problem of «democratic deficit» remains a key problem of the EU institutional system and EU decision-making. It becomes more obvious when political and legal decisions on the EU level are contrarily to the position of citizens on the same matter. The process of ratification of the Constitution for Europe 2004 brightly demonstrated it as the citizens of France and the Netherlands rejected it on the national referenda. In its extreme form the problem of «democratic deficit» should threaten to destroy the EU in general. In the case of positive referendum in Great Britain on withdrawal from the Union in 2017 the «effect of domino» should be a signal for other member-states. These examples show that the problem of «democratic deficit» still exists but at the same time clearly demonstrate the real influence of EU citizens in the functioning of The Union.*

*Legal amendments of the EU founding treaties were provided to minimize the problem of «democratic deficit». The most important changes were determined*

*with the Lisbon Treaty, which fixed several effective legal remedies. For instance, the legislative power of the European Parliament as the unique legitimist institution elected directly by citizens was increased. Changes included the change in calculating such a majority to a new double majority based on in the principle of representation of citizens in the Council of Ministers. The Treaty of Lisbon expanded the role of Member States' parliaments in the legislative processes of the EU by giving them a prior scrutiny of legislative proposals before the Council and the Parliament can take a position and some control powers. One of the major innovations introduced by the Lisbon Treaty and aims at involving citizens more closely in agenda-setting at EU level is the European citizens' initiative. One of the main benefits of this tool resides in forging links with like-minded people across the continent, facilitating pan-European debates on issues that are clearly close to citizens' concerns. It allows citizens to connect directly with EU institutions to discuss key issues at European level. This aims to further strengthen the democratic legitimacy of the Union.*

*The specific character of the EU institutional system and lack of some legal mechanisms of citizens' participation in the process of EU decision-making, similar to those of national level, demonstrates the existence of the problem of «democratic deficit». Nevertheless modern legislation of EU proves that there is no ground to make a conclusion about weakness of political scope of the European citizenship. The author proves this idea and determines legal mechanisms which demonstrate real participation of EU citizens in EU decision-making and political determination.*

**Keywords:** *European Union, EU citizenship, political rights of the EU citizens, EU legislative process, European citizens' initiative, problem of «democratic deficit».*

---

*К. А. Рагуліна, молодший науковий співробітник, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України*

## **Нормативний договір як особлива форма існування правових норм**

---

*Стаття має за мету дослідити особливий нормативний характер договору, який містить у собі правові норми, дати визначення нормативного договору як джерела права, проаналізувати його найзагальніші ознаки та вказати на місце і роль договору нормативного змісту в правовій системі України. Також порушується питання втілення в договорі правових норм міжнародного характеру.*

**Ключові слова:** *правова норма, джерело (форма) права, нормативний договір, правова система України, міжнародний договір.*

Нормативний договір є особливим регулятором суспільних відносин, якому в теорії права приділено недостатньо уваги. Що стосується України, то перевага надається дослідженню нормативно-правових актів, які визнаються основним джерелом права. Однак, враховуючи, що на сучасному етапі розвитку суспільства у сфері правового регулювання спостерігається тенденція до децентралізації, розширення й ускладнення, то поряд з розглядом владних актів, важливого значення набуває дослідження договору як «джерела та інструмента погодження і саморегулювання» [1, с. 5].

Вагомий внесок у розробку зазначеної проблематики зробили О. В. Дьомін, Ю. О. Тихомиров, С. Ф. Кечек'ян, О. С. Кіз-

лова, Н. М. Пархоменко, А. Н. Бабенко, Т. А. Парфенова, М. М. Марченко, М. М. Вопленко, О. О. М'ясін, М. Є. Некрасова, Р. З. Ярмухаметов, В. В. Іванов, Ю. В. Сайфуліна, Л. А. Морозова, М. А. Нечитайло, Ю. О. Горшенева та ін. Разом з тим слід зазначити, що значне коло питань, пов'язаних із визначенням нормативного договору як джерела права, на сьогодні все ще залишається недостатньо вивченими або носять дискусійний характер, що доводить актуальність їх дослідження.

Метою даної статті є дослідження договору як джерела правових норм (нормовстановлюючий правовий акт), проведення аналізу його найважливіших ознак, визначення його місця і значення у вітчизняній правовій системі, а також розгляд нормативного договору як зовнішньої форми буття міжнародно-правових норм.

Питання про договір як форму існування правових норм характеризується актуальністю як з теоретичної, так і практичної точки зору. Такий висновок зумовлений необхідністю здійснення чіткого й оперативного регулювання суспільних відносин у різних сферах суспільного життя як з боку держави, так і інших суб'єктів, здатністю договору оперативно вносити відповідні зміни щодо нормативного упорядкування певних життєвих ситуацій, потребою у більш чіткому формулюванні змісту норми права, що стає можливим через особливу форму договору. Відтак, створення договірних норм слід розглядати як здатність суб'єктів суспільних відносин до саморегулювання, що повинно бути визначено юридично як один із способів нормативного регулювання.

Правові норми, на відміну від державної ідеології, політики, моралі, становлять специфічну юридичну форму буття державної волі. У них державна воля набуває неперсоніфікований, формально-визначений і гарантований можливістю державного примусу характер [2, с. 8]. Зовнішнє вираження державної волі, розрахованої на неодноразове застосування, втілюється у формі, яка є результатом правотворчості, що обумовлює «втілення і закріплення в системі юридичних документів, які виступають носіями, “резервуарами” правових норм» [2, с. 5].

Юридичні норми упорядковують відносини вільних індивідів, закріплюють такі, що історично сформувалися правила, які охороняють законні інтереси всіх учасників суспільних відносин. Природа, призначення і соціальна результативність юридичних норм співвідносяться у взаємозв'язку з інтересами і потребами особистості, загальнолюдськими цінностями та пріоритетами [3]. Зважаючи на те, що інтереси одних осіб можуть суперечити інтересам інших, здійснення однієї мети перешкоджати здійсненню іншої, а свобода однієї людини обмежувати свободу іншої, то необхідність існування загальнообов'язкових норм, функцією яких є моделювання відносин у суспільстві, вбачається цілковито виправданою.

Загальновідомо, що однією з головних ознак норми права є її формальна визначеність, тобто закріплення в джерелах права, які є її зовнішньою формою вираження. Завдяки зовнішній формі норма набуває юридичної сили. Правові норми закріплюються не лише в нормативно-правових актах, які визнані провідним джерелом вітчизняного права, але й в інших джерелах, зокрема в нормативному договорі.

На нормовстановлюючому характері договорів, більш ніж півстоліття тому, наголошував С. Ф. Кечек'ян, зазначаючи, що «договори в ряді випадків не лише створюють певні правовідносини, а й породжують норми права, тобто виступають як джерела права» [4, с. 25]. М. М. Вопленко, розглядаючи нормативний договір як особливе джерело права санкціонованого походження, підкреслює, що саме «нормовмістивна структура, яка надає підґрунтя бачити в юридично закріплених правах і обов'язках особливу форму вираження правових норм, дозволяє розглядати їх у якості джерел права» [2, с. 52]. Розширення сфери застосування правових договорів, за словами М. Н. Марченко, так само як і активізація процесу договірної правотворчості з розвитком будь-якого суспільства і держави, безсумнівно, у цілому являє собою прогресивне явище. У теоретичному та практичному плані це означає певне обмеження державної монополії у сфері національної правотворчості й включення в цей процес ряду інших, недержавних суб'єктів [5, с. 289].

Слід зазначити, що тривалий час нормативно-правовий договір не представляв особливого інтересу для вітчизняних правників, які розглядали його як правове явище, але при цьому не визначали як самостійне джерело права. У загальнотеоретичних працях радянських науковців, зокрема О. В. Міцкевича та М. Г. Александрова, він розглядався лише як «різновид нормативно-правових актів, прийнятих у порядку узгодження рішень різноманітних суб'єктів правотворчості» [6, с. 31]. Однак на сьогодні ситуація змінилася, про що свідчить підвищений інтерес правознавців, зокрема М. А. Нечитайло, О. О. М'ясиної, Ю. О. Горшеневої, Т. А. Парфенової та ін., до нормативного договору, його розгляд як самостійної правової категорії. На думку О. С. Кізлової, «враховуючи умови сьогодення та становлення нової системи економічних відносин, актуальною стає проблема комплексного дослідження загальнонаукових засад договірних відносин, опрацювання проблеми поняття та юридичної природи договору як універсального інструменту регулювання суспільних відносин» [7, с. 102].

Різноманіття визначень договору передбачає розгляд даного явища з позиції об'єктивного і суб'єктивного права. З точки зору суб'єктивного права договір є проявом згоди суб'єктів, спрямованого на укладення договору. З позиції об'єктивного права договір являє собою спільний правовий акт, що містить у собі волю його учасників. Проте договір є проявом як об'єктивних, так і суб'єктивних основ у праві, що необхідно враховувати при його розгляді [8, с. 11–12]. Таким чином, нормативно-правовий договір може бути як формою права, тобто формою виразу суб'єктом правотворчості своєї волі, так і джерелом права – формою зовнішнього прояву норм права. Як джерело права в матеріальному розумінні він визначається як договірний процес по досягненню згоди сторонами, що домовляються; у формальному розумінні – договір як документ, що є результатом взаємного волевиявлення [9, с. 10]. Виходячи із зазначеного, норми, які містяться в нормативно-правовому договорі, є обов'язковими не тільки для сторін договору, але й для суб'єктів, чия воля безпосередньо не виражена в ньому. При чому в договорі даного типу завжди має місце воля державно-

владного суб'єкта, тобто публічних органів державної влади як обов'язкової сторони.

У контексті вищесказаного варто навести точку зору, якої дотримується Ю. О. Горшенева. На її думку, у договорі відбувається не злиття воль, а їх узгодження, волі суб'єктів у даному випадку залишаються відокремленими (волеузгодження) і виражаються у формі односторонніх одноосібних волевиявлень суб'єктів права, які утворюють деяку множину відокремлених волевиявлень [10, с. 38]. Тобто сутністю і специфікою договір-ного нормовстановлення є взаємне погодження самостійних волевиявлень правотворчих суб'єктів.

Досить цікаве визначення нормативного договору, виходячи з його функціонально-змістовної природи, формулює О. В. Дьомін. Нормативний договір він визначає як договірний акт, що встановлює правові норми (правила поведінки), обов'язкові для численного і формально невизначеного кола осіб, розрахований на неодноразове застосування, діючий незалежно від того, виникли або припинилися передбачені ним конкретні правовідносини [11, с. 84]. Зазначимо, що вказівка в договорі на адресатів норми не є підставою для втрати ним нормовстановлюючого характеру, що підтверджується існуванням нормативних договорів з індивідуальним змістом, які в юридичній літературі отримали назву договорів «змішаного типу». Щоправда, для правозастосовної практики поєднання нормативного з індивідуальним приписом може мати як позитивний, так і негативний вплив. Так, якщо І. В. Акіфьева вважає, що «поєднання нормативно-правових та індивідуально-правових елементів у своїй єдності дозволяє не тільки встановити порядок регулювання відносин на різних рівнях, визначивши основу для неодноразового застосування, але й передбачити конкретні дії по його втіленню в життя» [12, с. 11], то Ю. Ю. Кулакова, навпаки, абсолютизуючи принцип «*tercium non datur*» (або нормативний, або ненормативний), стверджує, що подібне змішування суперечить вимогам правотворчої техніки і тягне за собою руйнування стійкості діючої системи законодавства, тим самим вносить невпорядкованість і свавілля в правозастосовчу практику, розхитує принципи законності та деформує режим правопорядку [13, с. 34].

Нормативний договір – це акт волевиявлення самих суб'єктів суспільних відносин, який отримує підтримку держави. Це твердження підкріплюється тим фактом, що при укладенні такого договору між декількома суб'єктами сторони самі обирають тактику поведінки, їх волевиявлення є добровільним і виключає будь-які прояви субординації на всіх етапах укладення такого договору [14, с. 116]. Доречно навести слова С. В. Бошно, який стверджує, що саме «баланс сил, компроміс інтересів і цінностей, причетність адресатів норми до її створення виступають консолідованим джерелом авторитетності договору як форми права» [15, с. 16].

Отже, нормативний договір як особливе джерело (форма) права є спільним правовим актом сторін, який містить правові норми, які виражають узгоджену волю сторін, а не окреме волевиявлення владного органу.

Проблема джерел права надзвичайно актуальна для вітчизняної правової системи, що впливає із прискорення процесу зближення правової системи України з правовими системами зарубіжних країн, передусім правом Європейського Союзу [16; 17]. Інтеграційні процеси, які наразі відбуваються в нашій країні, реформування та оновлення правової системи змушують переглянути питання й щодо місця і ролі договору нормативного змісту як джерела (форми) права, який має державно-владну регулятивну природу.

У розвиненому, демократичному суспільстві договір виступає як загальноправова конструкція, оскільки більшість рішень у такому суспільстві приймаються на основі консенсусу. Тиск ззовні, нехай навіть у вигляді прийняття законодавчих норм, використовується в мінімальному ступені. Очевидно, що надмірне прагнення врегулювати все за допомогою закону веде до інфляції законодавства, до відставання його від динаміки розвитку існуючих суспільних відносин. Не випадково сьогодні у європейських країнах часто висловлюються думки про надмірність правового регулювання, багатослівність і зайву деталізацію законів [18, с. 4].

Важливе значення нормативних договорів у правовій системі пояснюється рядом їх особливостей. По-перше, договір



такого роду, окрім свого основного призначення – встановлювати права та обов'язки сторін, виконує ще й нормативну функцію, фіксуючи ті норми права, яким сторони зобов'язуються підкорятися. По-друге, такий договір є джерелом (формою) права, оскільки він є способом вираження правових норм, маючи нормативний зміст, який відповідає волі і бажанню сторін, і в той же час розрахований на невизначене коло суб'єктів. По-третє, на відміну від персоніфікованих договорів, норми, які містяться в нормативному договорі, мають загальнообов'язковий характер. По-четверте, «нормативний договір завжди є публічним, а його суб'єктами завжди є учасники публічно-правових відносин, здебільшого ті, які мають владні повноваження (державна, державні органи, посадові особи)» [19, с. 123].

Отже, можна констатувати, що договір нормативного типу є специфічною юридичною формою, що вміщує в собі класичні загальнообов'язкові правові норми, які регулюють найважливіші для суспільства і держави публічні відносини, поширюючи свою дію на необмежене коло осіб, першорядною особливістю яких є погодження його учасниками. Акцентуючи увагу на нормовстановлюючому характері такого договору, слушно навести думку Ю. О. Горшеневої, яка пропонує «виділяти особливий вид норм права – договірну норму, якій властива така специфічна особливість, як погоджувальна природа» [10, с. 8–9]. Таким чином, договірну норму можна визначити як загальнообов'язкове правило поведінки, яке є наслідком узгодження волі суб'єктів правотворчості та спрямоване на отримання певного результату, відображаючи наміри сторін. Така норма є особливим регулятором суспільних відносин і має бути формально закріплена в офіційному договірному документі.

На основі аналізу місця і ролі нормативно-правового договору в системі джерел сучасного права Н. М. Пархоменко підкреслює, що завдяки своїм властивостям останній стає універсальним регулятором суспільних відносин, одним із знарядь задоволення законних потреб і інтересів усіх суб'єктів права. Рівність сторін, свобода волевиявлення та вибору партнерів, охорона і забезпечення з боку держави, надають перевагу нормативно-правовому договору як дієвому і мобільному джерелу права [9, с. 12].

Джерело (форму) права як теоретико-практичну категорію можна розглядати в залежності від способу вироблення змісту юридичних норм і зовнішньої форми їх вираження. Так, беручи до уваги зовнішню форму вираження юридичних норм, джерела права можна розділити на неписані та писані. Нормативний договір має письмову форму, але можлива й усна домовленість. Залежно від того, яким чином виробляється зміст юридичної норми, можна виділити норми внутрішнього (національного права) та міжнародного права. Що стосується міжнародних правових норм, то вони складаються в процесі міжнародного спілкування і або документально закріплюються в міжнародних договорах, або не закріплюються, будучи звичайними міжнародно-правовими нормами, так само, як і національні правові звичаї. Нормативний же договір як джерело права, за способом вироблення змісту юридичних норм, може бути як внутрішньодержавним, так і міжнародним. Необхідно зазначити, що на сьогоднішній день договори як внутрішньодержавне джерело права мають обмежене застосування, насамперед у конституційному (державному), трудовому, а також в адміністративному праві (нормовстановлюючі договори між державними органами, наділеними правотворчими повноваженнями). У міжнародному ж праві нормативний договір як регулятор міждержавних відносин і зовнішня форма буття міжнародно-правових норм є основним джерелом права.

Міжнародно-правові норми створюються у процесі узгодження воль суб'єктів міжнародних відносин, насамперед держав, щодо змісту правила поведінки і визнання його юридично обов'язковим. Норми міжнародних договорів, відповідно, мають міжнародно-правовий характер та є пріоритетними регуляторами взаємовідносин на міжнародній арені. Так, у міжнародному контексті згідно з загальним принципом права «*Lex specialis derogate lex generali*» (лат. «спеціальний закон скасовує (витісняє) загальний закон»), який є інструментом вирішення конфліктів між нормами, правило з міжнародного договору як спеціальна норма повинно превалювати над правилом загального законодавства. Варто додати, що «норми *jus cogens* (імперативні норми міжнародного права) можуть ґрунтуватися на міжнародних договорах» [20].

Норми міжнародних договорів стають складовою права України після їх ратифікації і підлягають відповідному застосуванню. Пряме застосування норм договорів, про які йдеться, не виключається, якщо законодавець не здійснив спеціальну трансформацію цих норм у внутрішнє законодавство [21, с. 7]. Важливо зробити акцент на тому, що у внутрішньоправовому просторі норми міжнародних договорів мають лише пріоритет застосування і не породжують будь-яких наслідків для норм українського законодавства, що суперечать їм. Отже, норми, які містяться в міжнародних договорах, впливають на українське законодавство, вдосконалюючи його правові норми, а також мають властивість брати участь у регулюванні внутрішньодержавних відносин у взаємодії з національними нормами, доповнюючи їх.

Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що перегляд і переусвідомлення договору як однієї з юридичних форм існування правових норм є нагальним в умовах глобалізаційних і внутрішньодержавних процесів, які впливають на стан і розвиток української правової системи як у цілому, так і її елементів зокрема. Визнання нормативного договору особливою формою правових норм і його теоретичне осягнення зумовлене тим, що він породжує масив погоджених юридичних норм, відповідаючи сучасним тенденціям розвитку суспільства, а також сприяє подальшому прогресивному державно-правовому будівництву.

#### Список використаних джерел

1. Мясин, А. А. Нормативный договор как источник права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мясин Алексей Александрович. – Саратов, 2003. – 219 с.
2. Вопленко, Н. Н. Источники и формы права [Текст] : учеб. пособие / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2004. – 102 с.
3. Капустина, М. А. Действие юридических норм: общая характеристика [Электронный ресурс] / М. А. Капустина. – Режим доступа: <http://www.jourclub.ru/33/1135>.
4. Кечекьян, С. Ф. О понятии источника права [Текст] / С. Ф. Кечекьян // Учен. зап. МГУ. – Вып. 116. – Кн. 2. – М., 1946. – 134 с.
5. Марченко, М. П. Источники права : учеб. пособие [Текст] / М. П. Марченко ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юрид. фак. – М. : Проспект, 2005. – 760 с.

6. Илларионов, А. В. Акты правотворчества как вид правовых актов [Текст] / А. В. Илларионов // Вестн. Омского ун-та. Серия «Право». – 2010. – № 4 (25). – С. 31–42.
7. Кізлова, О. Категорія «договір» як підстава виникнення правової норми. Концептуальні риси [Текст] / О. Кізлова // Юрид. вісн. – 2013. – № 1. – С. 101–107.
8. Бухалов, А. В. Договор как источник частного права [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Бухалов. – СПб., 2011. – 24 с.
9. Пархоменко, Н. М. Договір у системі права України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. М. Пархоменко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1998. – 16 с.
10. Горшенева, Ю. А. Нормативный договор как источник права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Горшенева Юлия Александровна. – М., 2005. – 170 с.
11. Демин, А. В. Общие вопросы теории административного договора [Текст] / А. В. Демин. – Красноярск, 1998. – 93 с.
12. Акифьева, И. В. Нормативно-правовая и индивидуально-правовая природа договора [Текст] / И. В. Акифьева // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов : Грамота, 2011. – № 5 (11) : в 4 ч. (Ч. I.) – С. 10–12.
13. Кулакова, Ю. Ю. Нормативный договор в системе форм российского права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ю. Ю. Кулакова. – М., 2005. – 192 с.
14. Сичова, Л. В. Нормативний договір як джерело права в Україні [Текст] / Л. В. Сичова // Актуальні проблеми держави і права. – 2004. – Вип. 22. – С. 115–121.
15. Бошно, С. В. Форма права: теоретико-правовое исследование [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С. В. Бошно. – М., 2005. – 46 с.
16. Яковюк, І. В. Система джерел права Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 209–220.
17. Яковюк, І. В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики [Текст] / І. В. Яковюк // Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі. – Х. : Оберіг, 2012. – Розд. 1. – С. 5–47. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 1)
18. Калабеков, Ш. В. Договор как универсальная правовая конструкция [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ш. В. Калабеков. – М., 2004. – 33 с.
19. Волинка, К. Г. Теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с. – Бібліогр.: С. 229–232.

20. Экономика и право [Текст] : словарь-справочник / авт.-сост. Л. П. Кураков, В. Л. Кураков, А. Л. Кураков. — М. : Изд-во «Вуз и школа», 2004. — 1072 с.
21. Волков, В. Місце норм міжнародного права в правовій системі України [Текст] / В. Волков, Л. Дешко // Правн. часопис Донец. ун-ту. — 2007. — № 1 (17). — С. 3–8.

*Стаття надійшла 23 березня 2015 р.*

**К. А. Рагулина**

### **Нормативный договор как особая форма существования правовых норм**

*Статья имеет целью исследовать особый нормативный характер договора, который включает в себя правовые нормы, дать определение нормативного договора как источника права, проанализировать его общие признаки и указать на место и роль договора нормативного содержания в правовой системе Украины. Также поднимается вопрос воплощения в договоре правовых норм международного характера.*

**Ключевые слова:** правовая норма, источник (форма) права, нормативный договор, правовая система Украины, международный договор.

**К. А. Ragulina**

### **Law treaty as a special form of a legal norm existence**

*It is common knowledge that one of the main features of a norm of law is a formal definition that is actualized through acquisition of an external form due to its fixation in sources of law. Law treaty is a specific legal form belonging to sources of law and embracing statutory legal norms, and regulates the most important public matters between the society and state.*

*The importance of the regulatory treaties in a legal system can be explained by their special nature. Firstly, in addition to its main function of outlining the rights and liabilities of the parties, this type of treaties has a statutory function, fixing the legal norms the parties must comply with. Secondly, this agreement is a source (form) of law as it is a mean of expressing legal norms, and has regulatory nature corresponding to will and desire of the parties, but is meant for unlimited number of parties at the same time. Thirdly, if compared to personalized agreements, norms of the regulatory agreement have obligatory nature. Fourthly, regulatory agreement is always publicly available, while parties are members of public matters and generally have powers and authorities (state, public bodies, government officials). That is why it is possible to view an agreement*

*of regulatory type a specific legal form, that contains typical statutory legal norms regulating most important for society and state public matters, extends its power on unlimited number of parties, and most importantly, expresses consent of their parties.*

*Recognition of law treaty as a special form of legal norms and interest to its theoretical examination are determined by its power to generate an array of concerted legal norms, that correspond to current tendencies in the society development, and to assist in further advanced state-legal building. Because of integrative processes, that is taking place in our country now, reformation and renovation of the legal system, it is vital to reconsider the importance of legal treaty and its role as a source (form) of law, that has state-empowered regulative nature.*

*Actual article sets as its aim to investigate the normative nature of a treaty, carrying legal norms, to suggest a definition of a law treaty as a source of law, to analyze its most general features, and to indicate the significance and role of a treaty of a normative matter in the legal system of Ukraine. In addition, the piece touches upon the issue of implementing into a treaty legal norms of international matter, that are contained in international treaties, influence Ukrainian legal system and improve it, moreover, have an ability to regulate relationships inside the state in accordance with national norms and amplify them.*

**Keywords:** *legal norm, source (form) of law, law treaty, legal system of Ukraine, international treaty.*

---

*Т. О. Безщасна*, здобувачка кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## Становлення правосуб'єктності суб'єктів Російської Федерації

---

*Аналізується становлення правових меж правосуб'єктності суб'єктів РФ. Досліджуються конституційно-правові основи міжнародної правосуб'єктності суб'єктів федерації. Розглядається тенденція розвитку міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів федерації.*

**Ключові слова:** міжнародні правовідносини, суб'єкти міжнародних правовідносин, міжнародна правосуб'єктність, федерація, суб'єкти федерації, міжнародні договори.

Російська Федерація як суб'єкт міжнародного права є досить молодою федеративною державою, де ще триває процес визначення обсягів компетенції суб'єктів федерації у міжнародних відносинах. У міжнародному праві не існує норми, яка б прямо забороняла участь суб'єктів федерації у міжнародних відносинах, тому це право залежить виключно від національного законодавства федеративної держави.

Метою статті є дослідження становлення правових меж міжнародної правосуб'єктності суб'єктів Російської Федерації.

Загальні теоретичні питання міжнародної правосуб'єктності та правосуб'єктності суб'єктів федерації зокрема досліджувалися такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як М. В. Буроменський, Г. М. Вельямінов, К. А. Бекашев, П. Н. Бірюков,

М. О. Баймуротов, Г. В. Ігнатенко, Л. А. Моджорян, О. В. Тарасов, Г. І. Тункін, Д. Анцілотті, А. Фердросс та ін.

З прийняттям Федеративного договору 1992 р. РФ стала на шлях побудови федеративної держави. Цей Договір являв собою фактично синтез трьох договорів про розмежування предметів ведення і повноважень між федеральним центром і групами суб'єктів федерації: по-перше, республіками; по-друге, краями, областями, містами федерального значення; по-третє, автономною областю і автономними округами [8, с. 57].

Серед іншого республіки у Федеральному договорі називалися державами та згідно з ч. 2 ст. 3 «...республіки в складі Російської Федерації є самостійними учасниками міжнародних та зовнішньоекономічних відносин, угод з іншими республіками, краями, областями, автономними областями, автономними округами Російської Федерації, якщо це не суперечить Конституції і законам Російської Федерації» [19]. З прийняттям Конституції РФ 1993 р. закріплювалось верховенство конституційного принципу формування федерації, який не допускав елементів договірних відносин.

Саме змішування двох принципів формування федерації – формування федерації на основі договору та на основі конституції – призвело до численних колізій, зокрема з питань міжнародної правосуб'єктності суб'єктів федерації, та створило підстави для існування різного кола суб'єктів міжнародного права на визначеному рівні.

Ще одним питанням виявилось закріплення у ст. 5 Конституції РФ положення про рівноправність її суб'єктів: «Російська Федерація складається з республік, країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів – рівноправних суб'єктів Російської Федерації». Стаття 72 Конституції РФ визначає предмети спільного ведення Російської Федерації і суб'єктів Російської Федерації, а п. 2 цієї статті наголошує, що ці положення «в рівній мірі поширюються на республіки, краї, області, міста федерального значення, автономну область, автономні округи» [6]. Скориставшись уніфікацією правового статусу республіки та області 27 жовтня 1993 р. сесія Свердловської обласної ради народних депутатів проголосила



про створення Уральської республіки та прийняла Конституцію Уральської республіки. Утім змушена була припинити своє існування в такому вигляді після видання Указу Президента Російської Федерації про розпуск Свердловської обласної ради, а потім – про відсторонення від посади голови адміністрації [17]. Логічним у цьому сенсі видається твердження про те, що все-таки не можна ототожнювати республіки, які мають певні особливості, з адміністративно-територіальними одиницями, що в подальшому неодноразово підтверджувала конституційно-правова практика Російської Федерації.

З 1994 р. почався процес укладання договорів Російської Федерації з окремими суб'єктами. Так, 15 лютого 1994 р. між Російською Федерацією та Республікою Татарстан був укладений договір «Про розмежування предметів ведення і взаємне делегування повноважень між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади Республіки Татарстан», де зокрема зазначалося, що органи державної влади Республіки Татарстан «самостійно здійснюють зовнішньоекономічну діяльність. Розмежування повноважень у галузі зовнішньоекономічної діяльності здійснюється окремою Угодою» [14].

3 серпня 1994 р. був підписаний договір «Про розмежування предметів ведення і взаємне делегування повноважень між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади Республіки Башкортостан», який залишав за Республікою Башкортостан «здійснення міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків; встановлення відносин з іноземними державами; участь у діяльності міжнародних організацій і фондів; укладення міжнародних договорів і угод, що не суперечать Конституції Російської Федерації, Конституції Республіки Башкортостан» [13].

Відсутність ясності в питаннях регулювання міжнародної діяльності суб'єктів федерації спонукало до прийняття Федерального закону № 101-ФЗ від 15 липня 1995 р. «Про міжнародні договори Російської Федерації», у п. 1 ст. 4 якого закріплено, що «міжнародний договір Російської Федерації, що зачіпає питання, які стосуються ведення суб'єкта Російської Федерації, укладається за погодженням з органами державної влади заці-

кавленого суб'єкта Російської Федерації, на які покладено відповідну функцію», тобто визначає порядок взаємодії РФ і суб'єктів РФ в питаннях укладення міжнародних договорів РФ, які зачіпають повноваження суб'єктів. Міжнародні договори РФ віднесені Конституцією до відання Федерації (ст. 71), а їх виконання – до спільного ведення РФ і суб'єктів (ст. 72 Конституції).

Відповідно до Конституції (ст. 73) поза межами ведення РФ і повноважень РФ з предметів спільного ведення РФ і суб'єктів останні мають усю повноту державної влади. Міжнародний договір РФ, що зачіпає питання, які стосуються ведення суб'єкта, не може бути укладений без узгодження з його органами державної влади [11, с. 193]. Але чіткої відповіді на питання, чи є ці договори міжнародними, закон не дає.

Для вироблення узгодженої лінії взаємодії органів державної влади Російської Федерації у міжнародній діяльності був прийнятий Указ Президента РФ № 375 від 12 березня 1996 р. «Про координуючу роль Міністерства закордонних справ Російської Федерації в проведенні єдиної зовнішньополітичної лінії Російської Федерації», у якому зазначається, що «Міністерство закордонних справ Росії координує діяльність інших федеральних органів виконавчої влади у цій галузі і міжнародні зв'язки суб'єктів Російської Федерації», та закріплювався обов'язок федеральних органів погоджувати «пропозиції про проведення переговорів та укладення міжнародних договорів» [10].

З прийняттям у 1998 р. Державною Думою Федерального закону «Про координацію міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації» питання статусу міжнародних договорів суб'єктів федерації вирішувалось у ст. 7: «Угоди про здійснення міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків, укладені органами державної влади суб'єкта Російської Федерації, незалежно від форми, найменування і змісту не є міжнародними договорами» та закріплювався обов'язок «органам державної влади суб'єктів Російської Федерації привести свої нормативні правові акти у відповідність до цього Закону» [9].

Закон мав на меті приведення законодавства суб'єктів Російської Федерації у відповідність до федерального законодав-

ства. Але Татарстан, наприклад, 14 липня 1999 р. прийняв власний Закон «Про міжнародні договори Республіки Татарстан», в якому відстоювалась міжнародна правосуб'єктність Республіки Татарстан і її право укладати не тільки угоди, але й міжнародні договори, що знаходилось в протиріччі з Законом РФ «Про координацію міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації» [7, с. 6–13].

На виконання п. 1 ст. 1 Федерального закону «Про координацію міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації» Уряд Російської Федерації у 2000 р. постановив, що Рішення Уряду Російської Федерації про його згоду на здійснення суб'єктами Російської Федерації міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків з органами державної влади іноземних держав приймається на підставі звернення органів виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації, що містить обґрунтування необхідності здійснення таких зв'язків, за наявності позитивного висновку Міністерства закордонних справ Російської Федерації, Міністерства юстиції Російської Федерації та інших федеральних органів виконавчої влади відповідно до їх компетенції [12]. Ця постанова зменшила навіть той опосередкований вплив, який мали суб'єкти федерації на міжнародній арені.

Конституційний Суд РФ у справі про перевірку конституційності окремих положень Конституції Республіки Алтай і Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) і виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» зазначив, що «... суб'єкти Російської Федерації не володіють суверенітетом, який спочатку належить Російській Федерації в цілому. ... республіки як суб'єкти Російської Федерації не мають статусу суверенної держави і вирішити це питання інакше у своїх конституціях вони не можуть, а тому не вправі наділити себе властивостями суверенної держави, – навіть за умови, що їх суверенітет визнавався б обмеженим» [4].

Визначенням Конституційного Суду РФ № 92-О від 27 червня 2000 р. за запитом групи депутатів Державної Думи про перевірку відповідності Конституції Російської Федерації

окремих положень конституцій Республіки Адигея, Республіки Башкортостан, Республіки Інгушетія, Республіки Комі, Республіки Північна Осетія-Аланія і Республіки Татарстан закріплено, що «...республіка не може бути суб'єктом міжнародного права як суверенна держава і учасник відповідних міждержавних відносин, не може укласти договори міжнародно-правового характеру» [5]. Зокрема положення Конституції Татарстану визнані не відповідними Конституції РФ в частині верховенства, вищої юридичної сили конституції і законів Республіки Татарстан на її території та в частині надання республіці статусу суб'єкта міжнародного права як суверенної держави.

Почалася робота з приведення регіональних актів у відповідність до федерального законодавства та посилилася тенденція до зміщення балансу сил на користь федерального центра [18].

Наприклад, до осені 2000 р. було внесено десяток поправок до Конституції Татарстану, а до квітня 2002 р. їх було вже 128 [20, с. 355–382]. З цього приводу Президент Татарстану зазначив: «У новій редакції Конституції ми чітко визначили Республіку Татарстан як повноправний суб'єкт Федерації, об'єднаний з Росією на основі Конституцій РФ і РТ, а також Договору про розмежування і взаємне делегування повноважень... У попередній Конституції було записано, що Татарстан – суб'єкт міжнародного права, що викликало протести з боку федерального центру. У Договорі ця стаття викладена в межах, в яких республіка бере участь у міжнародних справах. За ці роки ми виробили по суті власну зовнішню політику, яка виходить, насамперед, з наших економічних інтересів» [15].

Ряд вчених розглядають такі процеси в позитивному руслі: «реалізовані базові конституційні принципи, забезпечено єдине правове поле Федерації, удосконалено принципи організації регіональних органів влади, розмежована компетенція» [2, с. 81–84]. Інші говорять про створення «унітарного федералізму», в якому суб'єкт федерації не має достатньо повноважень (В. С. Март'янов), та зазначають, що «сучасний політичний режим вихолостив з Конституції РФ її демократичний і федеративний зміст» [3, с. 475–485].

Тобто в Росії склалася своя специфіка відносин між центром і регіонами, де ці процеси приводили до посилення авторитарних тенденцій у політичній системі [1, с. 145].

Але треба усвідомлювати, що, як зазначає О. В. Тарасов: «існує іманентна тенденція до розширення кола суб'єктів міжнародного права, що полягає у внутрішніх специфічних особливостях міжнародних правовідносин, що призводить до мінімізації можливостей, а в ряді випадків неможливості контролю з боку держав за вступом різних суб'єктів до міжнародних правовідносин» [16].

Незважаючи на роботу з приведення регіональних актів у відповідність до федерального законодавства, не вирішеним залишається питання про тлумачення термінології, яка вживається. Можна сказати, що норми законодавства РФ не мають вичерпного визначення ключових понять (міжнародні зв'язки, зовнішньоекономічні зв'язки), а положення, які закріплюють заборони на здійснення суб'єктами РФ міжнародних та зовнішньоекономічних зв'язків, носять опосередкований характер, що не дозволяє суб'єктам РФ чітко визначити коло своїх повноважень з цього питання. Але, аналізуючи п. 2 ст. 1 Федерального закону «Про координацію міжнародних та зовнішньополітичних зв'язків суб'єктів РФ», можна дійти висновку, що термін «міжнародні зв'язки» по відношенню до суб'єктів РФ цілком обов'язково має юридичний, а не політичний характер.

Суб'єкти РФ мають внутрішні специфічні особливості, які виражаються в тяжінні до самостійності на міжнародній арені, що корелюється із загальносвітовою тенденцією до розширення кола суб'єктів міжнародного права. Сучасні погляди російських вчених на питання правосуб'єктності суб'єктів РФ мають політизований характер та не відповідають реаліям участі цих суб'єктів у міжнародно-правових відносинах та їх прагненням до такої участі. Це є наслідком намагання центру згорнути федеративні відносини на користь неприхованої централізації відносин з суб'єктами федерації. В основі цей процес має політичне, а не правове підґрунтя.

## Список використаних джерел

1. Григорьев, Н. А. Теоретико-методологические основы изучения федерализма [Текст] / Н. А. Григорьев // Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф., проводимой в рамках Форума науч. молодежи федер. ун-в, Якутск, Северо-Вост. федер. ун-т им. М. К. Амосова, 15–19 сент. 2014 г. / под ред. Н. В. Малышевой. – Киров : МЦНИП, 2014. – С. 145–151.
2. Кадохов, В. Т. О состоянии федеративных отношений и региональной политики РФ [Текст] / В. Т. Кадохов // Проблемы государственной политики регионального развития России : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 4 апр. 2008 г.). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 81–84.
3. Ковалев, В. А. Российский федерализм – необходимость новой попытки [Текст] / В. А. Ковалев // Проблемы государственной политики регионального развития России : материалы Всерос. науч. конф. (Москва, 4 апр. 2008 г.). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 475–485.
4. Конституционный Суд РФ : Постановление № 10-П от 07.06.2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30359.pdf>.
5. Конституционный Суд РФ : Постановление № 92-О от 27.06.2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision32184.pdf>.
6. Конституция РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/index.htm>.
7. Князькин, С. Анализ проекта закона Республики Татарстан «О международных договорах Республики Татарстан» [Текст] / С. Князькин // Мониторинг законодательства Республики Татарстан (вып. 2). Спец. Вып. «Панорама-Форум», 1999. – № 22. – С. 6–13.
8. Некрасов, С. И. Конституционное право Российской Федерации [Текст] : конспект лекций / С. И. Некрасов. – М. : Юрайт-Издат, 2009. – 167 с.
9. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон № 4-ФЗ от 04.01.1999 г. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/bf9b7e33deaeff5cc325763c0042ac2a!OpenDocument>.
10. О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/nsite-sv.nsf/6a5a8c8bf57c548743256aaa00420ab4/3714aa7372fffa0a43256aaa00469e20!OpenDocument>.

11. О международных договорах Российской Федерации : Постатейный комментарий к Федеральному закону [Текст] / под ред. В. П. Звезкова, Б. И. Осминина. – М. : Изд-во «СПАРК», 1996. – С. 227.
12. О принятии Правительством Российской Федерации решений о согласии на осуществление субъектами Российской Федерации международных и внешнеэкономических связей с органами государственной власти иностранных государств [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ № 91 от 01.02.2000 г. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/181615/>.
13. О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : Договор от 03.08.1994 г. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=233803>.
14. О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан [Электронный ресурс] : Договор от 15.02.1994 г. – Режим доступа: <http://www.kazanfed.ru/docum/dogovor/1/>.
15. Сайт государственного советника Республики Татарстан М. Ш. Шаймиева [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://shaimiev.tatar.ru/pub/view/540?highlight=%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5>.
16. Тарасов, О. В. Проблема субъекта в міжнародному публічному праві [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / О. В. Тарасов ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х. : [б. в.], 2015. – С. 40.
17. Фактически Уральская республика уже создана, считает губернатор Свердловской области, 27 октября 1993 г. 15:00, Новости Интерфакс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution20.ru/massmedia/news/9757>.
18. Федерализм в России и в мире [Текст] : учеб. пособие / под ред. Р. С. Хакимова и Б. Л. Железнова. – Казань, 2004. – С. 168.
19. Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/>.
20. Derrick, M. Contested autonomy: Tatarstan under Putin (2000–2004) [Текст] / М. Derrick // USAK Yearbook of International Politics and Law. – 2010. – Vol 3. – P. 355–382.

*Стаття надійшла 3 квітня 2015 р.*

**Т. А. Бессчастлиная**

**Становление правосубъектности субъектов Российской Федерации**

*Анализируется становление правовых границ правосубъектности субъектов РФ. Исследуются конституционно-правовые основы международной правосубъектности субъектов федерации. Рассматривается тенденция развития международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации.*

**Ключевые слова:** *международные правоотношения, субъекты международных правоотношений, международная правосубъектность, федерация, субъекты федерации, международные договоры.*

**Т. О. Bezschtchasna**

**Formation of legal personality of subjects of Russian Federation**

*Problem setting. Russian Federation, as a subject of international law, is pretty young federal state, where the determination of the scope of legal personality of the Federation in international relations still proceed.*

*Paper objective. The main purpose of the paper is to define legal limits of international legal personality of subjects of Russian Federation in international relations.*

*Recent research and publications analysis. This area of research is young enough. General theoretical issues of international legal personality of the Federation were studied by M. Buromenskiy, H. Velyaminov, K. Bekyashev, P. Biryukov, M. Baymurotov, G. Ignatenko, L. Modzhoryan, O. Tarasov, G. Tunkin, D. Antsilotti, A. Ferdross etc. But at the same time the most problems haven't been studied properly so far.*

*Paper main body. With the adoption of the Federal Treaty in 1992 Russian Federation took the path of building a federal state. With the adoption of the Constitution of 1993 the supremacy of the constitutional principle of formation of the federation, which did not allow elements of the contractual relationship, was solidified. This mixing of two principles of forming the federation led to numerous collisions, particularly on the international legal personality of the federation and created the basis for the existence of a potential participants in international relations. The article is carried out the constitutional and legal framework of the international legal subjects of the federation and is considered the development trend of international and foreign economic relations of the subjects of the*



*federation, as well as revealed the specifics of relations between the center and the regions, where these processes have led to strengthening of authoritarian tendencies in the political system.*

*Conclusions of the research. Subjects of the Russian Federation have internal specifics, which are expressed in the tendency toward self-reliance in the international relations, which are correlated with the global trend to expand the range of subjects of international law. Modern views of Russian scientists on the issue of legal personality of the Russian Federation are politicized and does not correspond to the realities of the participation of these actors in international legal relations and their desire for such participation. This is a consequence of attempts to curtail the center of federal relations in favor of centralization undisguised relations with the subjects of the federation. At the heart of this process, it seems, it is political, not legal reasoning.*

**Keywords:** *International Law, the subjects of international relations, international legal personality, the Federation, the subjects of the Federation, international agreements.*

## ЗМІСТ

### ***Процюк І. В.***

Система стримувань і противаг у функціонуванні механізму державної влади парламентської держави ..... 3

### ***Любченко П. М., Смоляр О. А.***

Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування ..... 18

### ***Стешенко Т. В., Стешенко Л. С.***

Міжнародні виборчі стандарти, їх реалізація у виборчому законодавстві України ..... 32

### ***Погребняк Н. С.***

Форми діяльності апарату Верховної Ради України ..... 43

### ***Гарашук І. В., Петришин О. О.***

Порівняльно-правовий метод у дослідженні місцевого самоврядування ..... 54

### ***Перевалова Л. В.***

Проблеми захисту інтелектуальної власності в системі економічної безпеки підприємства ..... 67

### ***Гасвая О. В.***

Деякі аспекти міжгалузевих зв'язків права у сфері інтелектуальної власності ..... 77

### ***Товкун Л. В.***

Місцеві податки та збори як складові податкової системи України: їх особливості та розвиток ..... 85

### ***Муренко О. Л.***

Еволюція промислової власності ..... 97

### ***Окладна М. Г.***

Бенедикт Спіноза: державно-правова концепція ..... 103

## Трибуна Молодого Вченого

**Мукомела І. В.**

Право на інформацію: еволюція та роль  
в інформаційному суспільстві ..... 116

**Новак А. О.**

Організаційно-правові основи державного контролю  
за здійсненням органами місцевого самоврядування  
делегованих повноважень органів виконавчої влади ..... 131

**Чиркін А. С.**

Міське самоврядування Угорщини після  
конституційних змін 2011 року ..... 144

**Коваленко М. Г.**

Організаційно-правовий механізм  
реєстрації виборців ..... 156

**Кулабухова А. В.**

Вплив громадян на функціонування ЄС та проблема  
«дефіциту демократії» ..... 166

**Рагуліна К. А.**

Нормативний договір як особлива форма  
існування правових норм ..... 179

**Безщасна Т. О.**

Становлення правосуб'єктності суб'єктів  
Російської Федерації..... 191

Підписано до друку з оригінал-макета 24.04.2015.  
Формат 84×108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 10,71. Обл.-вид. арк. 9,98. Вид. № 1284.  
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 вересні 2015 р.** прийом до аспірантури з відривом і без відриву від виробництва за спеціальністю:

12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Вступники до аспірантури мають подати на ім'я директора інституту до 15 серпня 2015 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;
- 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*

---