

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

**Державне будівництво
та місцеве
самоврядування**

Збірник наукових праць

●
Випуск 4

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Державне будівництво
та місцеве
самоврядування**

Збірник наукових праць

*Видається з 2001 року
Випуск 4*

Харків
«Право»
2002

Засновник

Академія правових наук України

Редакційна колегія

Ю. П. Битяк, канд. юрид. наук, проф. (головний редактор); **О. В. Петришин**, д-р юрид. наук, проф. (заступник головного редактора); **М. П. Воронов**, канд. юрид. наук, проф.; **Л. М. Герасіна**, д-р соц. наук, проф.; **В. Д. Гончаренко**, д-р юрид. наук, проф.; **Ю. М. Грошевий**, д-р юрид. наук, проф.; **Д. В. Задихайло**, канд. юрид. наук, доц.; **І. В. Жилінкова**, д-р юрид. наук, доц.; **М. І. Панов**, д-р юрид. наук, проф.; **П. М. Рабінович**, д-р юрид. наук, проф.; **М. Я. Сегай**, д-р юрид. наук, проф.; **О. Ф. Скакун**, д-р юрид. наук, проф.; **М. М. Страхов**, д-р юрид. наук, проф.; **Ю. М. Тодика**, д-р юрид. наук, проф.; **М. В. Цвік**, д-р юрид. наук, проф.; **М. Г. Шульга**, канд. юрид. наук, доц.; **В. Д. Яворський**, канд. юрид. наук, доц.; **І. В. Яковюк**, канд. юрид. наук, доц. (відповідальний секретар)

Видавець

Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування

61002, Харків, вул. Пушкінська, 77
Тел. 43-12-29**Видавництво**

«Право» Академії правових наук України

61002, Харків, вул. Мироносицька, 29
Тел. 715-72-72

ISBN 966-7146-77-4

© Інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування, 2002
© Видавництво «Право», 2002

Ю. П. Битяк, член-кореспондент АПрН України, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування

Конституція України (ст. 118) встановлює, що виконавчу владу в областях і районах, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Конституційні положення щодо організації, повноважень та порядку діяльності місцевих державних адміністрацій були деталізовані в Законі України від 10 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації»¹. До цього Закону вносилися зміни, в тому числі Рішенням Конституційного Суду України № 16-рп/2001 від 4 грудня 2001 року.

Діяльність місцевих державних адміністрацій, значної ланки єдиної системи органів виконавчої влади, відіграє важливу роль в управлінні відповідною адміністративно-територіальною одиницею та вирішенні проблем як конкретної території, так і всієї держави. На загальнодержавному рівні встановлюється структура не лише центральних органів ви-

© Битяк Ю. П., 2002

¹ Див.: Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

кодавчої влади, а й місцевих державних органів — державних адміністрацій, які через свої структурні підрозділи здійснюють функції галузевого і міжгалузевого (функціонального) управління господарською, соціально-культурною та адміністративною діяльністю на відповідній території. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, які в межах бюджетних асигнувань визначають їх структуру. Приблизні переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України. Так, були прийняті постанови Кабінету Міністрів України «Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів Київської міської та районної у місті Києві державних адміністрацій»¹; «Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій»²; «Про примірний перелік управлінь, відділів, інших структурних підрозділів обласних, Севастопольської міської, районних державних адміністрацій»³.

Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в цілому нерозривно пов'язаний з децентралізацією та деконцентрацією повноважень центральних органів виконавчої влади, розмежуванням та збалансуванням, з метою уникнення дублювання повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування⁴.

Відродження та вдосконалення інституту місцевого самоврядування вимагає цілеспрямованих дій по організаційно-правовому та фінансовому забезпеченню управління на місцях, впровадженню чіткого розподілу функціональних і економічних повноважень між центральними та місцевими органами влади, удосконаленню організаційної діяльності, правової та економічної бази функціонування органів місцевого самоврядування.

¹ Див.: Офіційний вісник України. — 2000. — № 18. — Ст. 745.

² Див.: Там само. — 2000. — № 20. — Ст. 835.

³ Див.: Там само. — 1999. — № 25. — Ст. 1173.

⁴ Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. — К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. — С. 5.

У контексті структурної перебудови стосунків між центром і місцевими органами влади переміщення вектора управлінського впливу в регіони, проблеми збалансування взаємодій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями потребують подальшого детального і глибокого опрацювання. Її складовими виступають необхідність більш чіткого розмежування функцій та компетенції між центральними і місцевими державними органами, закріплення на законодавчому рівні процесу делегування повноважень та механізмів розв'язання конфліктів, що виникають.

У Концепції державної регіональної політики, яка заклала основи регіонального розвитку держави у XXI ст., знайшли відображення принципово нові підходи до її визначення. Головною метою державної регіональної політики, згідно з Концепцією, є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування¹.

Зараз питання територіальної організації влади регулюються, поряд із законами, які встановлюють загальні засади статусу та діяльності місцевих органів виконавчої влади, значним масивом підзаконних нормативно-правових актів. Головні засади здійснення місцевими державними адміністраціями наданих повноважень це: відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність; верховенство права; законність; пріоритетність прав людини; гласність; поєднання державних і місцевих інтересів.

З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і

¹ Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 983.

підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Правовий механізм реалізації цих та інших повноважень залишається недостатньо визначеним, що створює спірні ситуації.

Неодноразово з боку регіонів (областей) порушувалося питання щодо забезпечення і захисту їх прав та інтересів у центрі (центральных органах виконавчої влади), а також у процесі підготовки та прийняття законів, інших актів законодавства, при вирішенні найбільш важливих проблем регіонального рівня, особливо економічного, фінансового характеру. Вносились пропозиції щодо законодавчого закріплення обов'язку центральных органів виконавчої влади погоджувати проекти актів, які безпосередньо стосуються розв'язання економічних і соціальних проблем конкретного регіону, з обласними державними адміністраціями, заздалегідь інформувати облдержадміністрації про питання, що зачіпають інтереси регіонів, створювались депутатські групи, котрі включали народних депутатів України від конкретної області у Верховній Раді України. Але питання залишається невирішеним.

Цілий ряд завдань, покладених на місцеві держадміністрації, вирішуються ними у взаємодії з органами місцевого самоврядування. До таких повноважень належать делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад, право голів місцевих держадміністрацій вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Місцеві державні адміністрації на відповідній території взаємодіють з сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування. При цьому вони не можуть втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Делегування повноважень обласними і районними радами місцевим державним адміністраціям здійснюється відпо-

відно до Конституції України в обсягах і межах, передбачених ст. 44 Закону України від 25 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». Делегування радами повноважень місцевим державним адміністраціям має супроводжуватись передачею фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення. Необхідно сформулювати законодавчу базу, яка б чітко визначила матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування. Прийняття Законів України «Про комунальну власність», «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності», «Про місцеві податки і збори», «Про комунальний кредит і цінні папери» позитивно вплине на дієздатність місцевого самоврядування на рівні сіл, селищ та міст. Адже територіальні громади та їх органи, не маючи у вільному володінні та розпорядженні достатніх матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для реалізації наданих їм повноважень, змушені передавати їх районним та обласним радам, а вони — відповідним місцевим держадміністраціям, на які, таким чином, падає основне навантаження матеріального та фінансового характеру.

На різних рівнях державної ієрархії і в науці порушується питання про необхідність перегляду розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з урахуванням місцевих та державних інтересів, а також за галузевою ознакою. Порівняння повноважень цих двох інституцій показує, що більшість із них мають суміжний характер, тобто місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Таке дублювання відбувається стосовно 16 функцій управління повністю, а 12 — частково (наприклад, забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; сприяння підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну службу; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; реалізація державної політики в галузі культури, фізичної культури і спорту тощо), що може привести до втручання одних органів у справи інших. Для вирішення цього питання, з одного боку, на наш погляд, потрібне більш чітке законодавче розмежування об'єктів

управління, а з іншого — використання альтернативних засобів розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях, децентралізації державної влади, вироблених практикою. У спеціальній літературі відмічається, що однією із форм, в яких може проводитись децентралізація державної влади, є належне використання на практиці конституційних засад місцевого самоврядування як реальної протидії бюрократизації¹. Перспективним слід визнати спосіб укладання договорів та угод щодо спільної діяльності у відповідних галузях управління, конкретизуючи в цих актах взаємні права та обов'язки. Договорами і угодами місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть вирішувати і компетенційні спори між собою.

Питання про розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування виникають тому, що нерідко ці органи вступають у конфлікти між собою через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій і повноважень². Такі компетенційні спори можна вирішувати як правовим способом (через суд), так і з використанням договірних форм (на різних нарадах, у спеціально створюваних комісіях, шляхом особистих контактів керівників та інших посадових осіб місцевих державних адміністрацій, обласних чи районних рад та представників територіальних громад), що є більш перспективним.

На нашу думку, доцільно закріпити на законодавчому рівні порядок розгляду спорів, що виникають між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування щодо здійснення своїх функцій та повноважень.

Існують питання і в законодавчому регулюванні процесу делегування повноважень органами публічної влади.

Делегування як демократичний засіб перерозподілу повноважень між органами державної влади, ними та органами місцевого самоврядування є досить поширеним явищем у

¹ Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування / За заг. ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький, Поділля, 1999. — С. 340.

² Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 105.

державно-правовій практиці і має значні переваги: зменшення перевантаження центру, сприяння розвитку місцевої ініціативи, оперативність в управлінні. На місцевому рівні взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів — місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад та місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад.

Положення законодавства щодо делегування повноважень місцевим державним адміністраціям відповідними радами є нечіткими, оскільки ради мають розширений перелік власних повноважень і повноважень, які вони можуть делегувати (а можуть і не делегувати) адміністраціям, і значні контрольні повноваження щодо голів відповідних державних адміністрацій. В умовах відсутності чіткої законодавчої регламентації процедури делегування, а також строків і форм контролю за їх здійсненням, можливість протистояння на регіональному рівні між цими органами підвищується.

Для здійснення в межах своїх повноважень виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та реалізації повноважень делегованих їм місцеві державні адміністрації наділені рядом обов'язків та прав. Зазначені у ст. 119 Конституції України напрямки діяльності місцевих державних адміністрацій у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» розглядаються, як основні завдання (ст. 2) і деталізуються у Розділі III «Компетенція місцевих державних адміністрацій». Одним із головних завдань місцевих державних адміністрацій є забезпечення виконання на відповідній території Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади. Реалізація названого повноваження означає, що всі суб'єкти державного управління та місцевого самоврядування здійснюють надані повноваження в межах чинного законодавства, чітко виконують свої обов'язки. Це стосується питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва тощо. З цією метою місцеві державні адміністрації повинні інформувати відповідних суб'єк-

тів про прийняті акти та ставити завдання щодо їх виконання суб'єктами управління державними і самоврядними справами, актів законодавства, застосовувати примус.

Місцеві держадміністрації забезпечують виконання державних і регіональних програм, здійснюють з цією метою організаційну, координаційну та інші види необхідних робіт. Вони наділені важливими повноваженнями у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, в галузі бюджету та фінансів тощо.

Діяльність місцевих держадміністрацій, їх голів перебуває під постійним контролем. Однак і місцеві держадміністрації здійснюють на відповідних територіях державний контроль. Сфера такого контролю досить широка і стосується, зокрема, збереження і раціонального використання державного майна; стану фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконання державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом; відшкодування шкоди, заподіяної державі; використання та охорони земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охорони пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду тощо.

Доцільно законодавчо закріпити механізм здійснення місцевими державними адміністраціями функцій контролю за дотриманням законності, забезпеченням прав і свобод громадян, реалізацією радами делегованих державою повноважень.

Ключові завдання регіональної державної політики визначені в Стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000–2004 роки¹. Головним її спрямуванням є надання суттєвого динамізму регіональному соціально-економічному розвитку шляхом повного і ефективного залучення до господарського обороту ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу та кооперації праці на основі розширення повноважень і підвищення відповідальності регіональних і місцевих органів влади та управління за вирішення поточних і перспективних проблем території. Вирі-

¹ Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки: послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік // Урядовий кур'єр. — 2000. — № 34.

шення проблем регіонального розвитку пов'язується з адміністративною реформою, дієздатністю держави взагалі.

Узагальнюючи викладене слід підкреслити, що крім ключових завдань регіональної політики держави, видається актуальним вирішення на загальнодержавному рівні ряду важливих матеріальних, фінансових, правових та організаційних питань. Головними серед них є:

- упорядкування та законодавче уточнення зв'язків між центральними органами і владними структурами регіонів, місцевим самоврядуванням, визначення механізмів розв'язання конфліктних ситуацій, що виникають;

- вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою та пов'язаного з цим регіонального і місцевого управління, системи органів, що його здійснюють;

- перерозподіл функцій і повноважень між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, підвищення ефективності управлінської діяльності, економії бюджетних коштів;

- визначення механізмів стимулювання соціального і економічного розвитку депресивних територій, однак не за рахунок зменшення економічного потенціалу більш розвинутих територій;

- законодавче врегулювання порядку розгляду компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади;

- визначення підстав і механізмів розподілу повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування та законодавче розмежування таких повноважень на одному рівні — районному або обласному;

- удосконалення законодавства щодо системи бюджетних відносин на місцевому та регіональному рівнях, створення належної матеріально-фінансової бази для реалізації наданих органам регіонального управління та місцевого самоврядування повноважень матеріального і фінансового характеру шляхом стимулювання місцевих органів до об'єднання на добровільних засадах фінансових та інших ресурсів, оптимального їх використання;

- налагодження ефективної національної та регіональних систем підготовки, перепідготовки й підвищення квалі-

фікації фахівців для органів місцевої влади, організації інформаційного, методичного, наукового забезпечення діяльності державних службовців та службовців місцевого самоврядування, підвищення рівня їх політико-правової культури.

Серед проблем, які слід системно вирішувати в аспекті становлення державності, розвитку України як правової, демократичної соціальної держави — забезпечення оптимальної системи централізації і децентралізації, чітке розмежування та збалансування повноважень і відповідальності органів виконавчої влади на всіх рівнях у сфері надання державних (управлінських) послуг населенню, створення ефективно діючої системи влади та управління в регіонах і на місцях, забезпечення належних правових і фінансово-матеріальних умов для їх розвитку, створення оновленого і дієздатного державного апарату (державної служби) та служби органів місцевого самоврядування.

Децентралізація владних повноважень органів виконавчої влади, від центральних до місцевих, гармонізація їх відносин з органами місцевого самоврядування повинні базуватись на аналізі ефективності здійснення органами управління своїх функцій та стану організації управління.

Взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є важливою складовою підвищення ефективності управління на місцевому та регіональному рівнях. Про це говориться в ряді актів Президента України, Концепції адміністративної реформи. Стосовно ж вирішення цих питань на рівні закону, а вони якраз і мають вирішуватись Верховною Радою України, то слід зазначити, що законодавча база відстає від потреб сьогодення. Не прийнято, в новій редакції, Закон України «Про місцеве самоврядування», з яким необхідно узгодити Закон «Про місцеві державні адміністрації», не вирішені питання адміністративно-територіального устрою держави. Значні проблеми виникають при вирішенні питань щодо комунальної власності, управління комунальним майном та спільним майном територіальних громад і місцевих органів державної влади, формування доходів та бюджету територіальних громад, порядку об'єднання сіл, селищ, міст у спільну громаду тощо.

При вирішенні зазначених та інших проблем видається доцільним прийняття не окремих законів чи інших нормативно-правових актів, а «пакетне» регулювання. Це дозволить значною мірою виключити із них суперечливі, недосконалі норми, ліквідувати прогалини у правовому регулюванні. На міри всі питання врегулювати в одному законі — Муніципальному кодексі України, проект якого вже обговорювався і внесений на розгляд Верховної Ради України, зараз, на думку науковців і практиків, є передчасними, оскільки не вирішено ряд концептуальних завдань, у тому числі таке важливе — на «державницькій» чи «громадівській» концепції має ґрунтуватися місцеве самоврядування. Від цього залежить, наскільки місцеве самоврядування буде юридично, економічно та фінансово відокремленим від державного впливу, система та структура органів місцевого самоврядування, компетенція, а відповідно і компетенція, система та структура місцевих органів державної виконавчої влади.

Доцільним видається розгляд питань щодо розробки стратегії становлення, розвитку, правового регулювання, державної підтримки місцевого самоврядування на перспективу, намітити шляхи координації діяльності з проблем місцевого самоврядування з боку державних та недержавних інституцій.

Відомо, що сферою місцевого самоврядування займається цілий ряд недержавних організацій, діяльність яких недостатньо координується, а тому напрацьовані ними пропозиції не завжди знаходять державну підтримку. Достатньо серед них назвати лише ті, що створені на центральному рівні: Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних і міських рад, Спілка лідерів місцевих і регіональних влад, Українська муніципальна академія, Всеукраїнське об'єднання «Міжрегіональний союз», Конгрес місцевих і регіональних влад. До цього слід додати державні інституції.

За таких умов ані Секретаріат Національної Ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, ані Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України та інші інституції не в змозі ефективно скоординувати діяльність всіх структур, узагальнювати їх пропозиції щодо вдосконалення законодавства та здій-

снення заходів по організації належної взаємодії з місцевими державними адміністраціями.

Визначення критеріїв оцінки ефективності роботи органів виконавчої влади та взаємодії з місцевим самоврядуванням може бути реалізованим лише при чіткому врегулюванні правового статусу всіх ланок виконавчої влади — від Кабінету Міністрів до районних адміністрацій. Тому нагальною є потреба прийняття цілого ряду законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», «Про заходи підтримки регіонального розвитку», «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності» і інших, про які йшлося раніше, та удосконалення (внесення змін і доповнень) до чинного законодавства, що стосується діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, їх апарату по забезпеченню прав і свобод громадян, визначення їх системи, функцій та повноважень, внутрішньої структури, зміцнення виконавської дисципліни.

Г. П. Клімова, доктор філософських наук, професор, провідний науковий співробітник Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні

Існування інституту місцевого самоврядування є обов'язковим для сучасної демократичної держави. Це пояснюється, по-перше, тим, що на місцях (наприклад, у конкретному населеному пункті) існує теоретична ймовірність наявності розбіжностей між інтересами держави й інтересами конкретної громади, усунути які покликаний інститут місцевого самоврядування. При цьому, чим ефективніше функціонує система місцевого самоврядування, тим менше з'являється на місцях гострих протиріч між інтересами держави і територіальних громад. По-друге, необхідність існування інституту місцевого самоврядування визначається і тим, що за допомогою лише центрального державного регулювання неможливо вирішити усі без винятку проблеми, які виникають на місцях.

Поняття «місцеве самоврядування» було введено в науковий обіг пруським юристом Х. Р. Гнейстом щодо британських муніципальних органів. Тим самим він продемонстрував світу «особливості» англійського самоврядування, яке в результаті муніципальних реформ ХІХ ст. знайшло нову концепцію, основу якої складали вимоги самостійності громади і

більш великих спільностей у керуванні місцевими справами в рамках закону, але без втручання центральної адміністрації і її чиновників на місцях. Саме місцеве самоврядування такого роду із середини ХІХ ст. стало іменуватися «місцевим самоврядуванням». Іншими словами, категорично під місцевим самоврядуванням розумілося місцеве керування, здійснюване самостійно населенням визначеної територіальної одиниці.

У сучасних умовах, коли громадська думка про місцеве самоврядування більш-менш сформувалася та знайшла своє втілення в таких документах, як Всесвітня декларація про місцеве самоврядування та Європейська Хартія місцевого самоврядування, можна стверджувати, що основна його суть полягає в гарантованому законом праві територіальних спільностей громадян та їх органів вирішувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під своєю відповідальністю і в інтересах населення.

Таке розуміння місцевого самоврядування знайшло своє втілення в Конституції України, а також в Законі України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі — Закон)¹. В Основному Законі нашої держави зазначається, що в Україні «визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7), яке є «правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118).

Визначення місцевого самоврядування в Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоч би яке досконале воно було, далеко не вичерпує до кінця змісту цього суспільно-політичного явища, а тому не зводиться лише до гарантованого державою права територіальних громад і тих регіонів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), самостійно вирішувати якусь частину публічних справ. При вивченні місцевого самоврядування важливо враховувати, що це один з основоположних принципів організації публічної влади на місцях у державі, яка прагне

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

стати правовою, а також форма самоорганізації місцевого населення.

Суть цього принципу полягає в тому, що в державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються інші ніж у системі органів виконавчої влади, які створюють державну вертикаль, основи взаємовідносин центру і регіонів, центральних і місцевих органів влади, що ці взаємовідносини мають будуватися не на принципах субординації, які властиві урядовій вертикалі, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії) місцевих органів влади.

Суть правової автономії органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Ці повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до їх відання. Це правило має діяти і тоді, коли органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані їм державою додаткові повноваження. І тут вони повинні мати свободу пристосовувати їх здійснення до місцевих умов.

Організаційна автономія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість самі визначати свою власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління.

Головне полягає в тому, що, діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам і будь-який адміністративний контроль за їхніми діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Суть матеріально-фінансової автономії полягає в праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій і повноважень. При цьому принаймні частина вказаних коштів повинна, як про це зазначається в Європейській Хартії місцевого самоврядування, надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких в межах закону повинні

визначати самі органи місцевого самоврядування. І навіть субсидії, які виділяються цим органам (ніде у світі місцеве самоврядування без державної підтримки не обходиться), не повинні зменшувати свободу дій зазначених органів у власній сфері діяльності.

Але система принципів місцевого самоврядування не вичерпується лише принципами його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії). Закон називає також інші принципи, які умовно можна поділити на дві групи:

— ті, які властиві лише органам місцевого самоврядування та завдяки яким вони суттєво відрізняються від місцевих органів виконавчої влади (принципи виборності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту своїх прав);

— ті, які є універсальними, тобто властивими як органам місцевого самоврядування, так і місцевим органам виконавчої влади (принципи народовладдя, законності, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів)¹.

Конституція України закріпила місцеве самоврядування як найважливіший елемент основ конституційного строю, як самостійну форму здійснення народом належної йому влади, вказуючи, що органи місцевого самоврядування не входять до системи державної влади, а діють самостійно і відповідально перед своїм народом.

Суть місцевого самоврядування полягає в праві населення, визнаному і закріпленому державою, самостійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Місцеве самоврядування — це не тільки форма самоорганізації населення для рішення своїх завдань, але й форма здійснення публічної влади, влади народу. У зв'язку з цим діяльність органів місцевого самоврядування характеризується і наявністю владних повноважень, обов'язковістю прийнятих рішень для фізичних, а також юридичних осіб і організацій, що знаходяться на території, у рамках якої діють відповідні органи місцевого самоврядування.

¹ Див.: Основи місцевого самоврядування: В 2 ч. / О. С. Ігнатенко, С. М. Рюмшин. — К., 2002. — Ч. 1. — С. 37.

Місцеве самоврядування створює необхідні умови для наближення влади до населення, створення гнучкої системи місцевого управління, адекватно пристосованої до місцевих умов і особливостей. Воно сприяє розвитку ініціативи і самодіяльності громадян і, зрештою, розвитку демократії.

Місцеве самоврядування, як зазначається в законі, здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ч. 2 ст. 2 Закону).

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада (частини 1, 3 ст. 140 Конституції України, а також ч. 1 ст. 6 Закону). Територіальна громада має діяти безпосередньо і через обрані ними органи. Формами безпосереднього волевиявлення громад є референдуми або будь-які інші способи прямої участі громадян в управлінні місцевими справами. Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону рада є органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Виконавчі органи в системі місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 140 Конституції України) є їх, тобто сільських, селищних, міських рад, виконавчими органами, а тому створюються зазначеними радами, підконтрольні й підзвітні їм (частини 1, 2 ст. 11 Закону).

Однією із важливих особливостей місцевого самоврядування є те, що в його системі не діє принцип поділу влади, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади. Як зазначається в Європейській Хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування «здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» (ч. 2 ст. 3). Отже, система місцевого самоврядування на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст сама ухвалює відповідні рішення і сама виконує ці рішення.

Характерною особливістю системи місцевого самоврядування, яка здійснюється на рівні територіальних громад сіл,

селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні, в особі районних, обласних рад — органів місцевого самоврядування, котрі представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, окремих сіл), в особі так званих органів самоорганізації населення — будинкових, вуличних, квартальних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо (частини 4, 6 ст. 140 Конституції України). Зазначені органи самоорганізації населення також є самостійними елементами системи місцевого самоврядування (ст. 14 Закону). Як самостійний елемент цієї системи є також сільський, селищний, міський голова — посадова особа, яка обирається територіальною громадою села, селища, міста, очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Крім цього, однією з характерних рис системи місцевого самоврядування України є також те, що в містах Києві та Севастополі виконавчі органи міської і районних у містах рад мають поєднувати функції виконавчого органу відповідної ради та функції місцевої державної адміністрації.

Хоча місцеве самоврядування являє собою вже сформований системний комплекс, але досі тривають дискусії з приводу місця і ролі в цій системі рад, їх виконавчих органів, сільського, селищного, міського голови, а також про місце і роль районних та обласних рад, районних у містах рад та їх виконавчих органів, які можуть створюватися або не створюватися за рішенням міських рад у містах з районним поділом¹.

Відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування в особі рад народних депутатів у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їхній території, та державних інтересів, втілюють у життя рішення органів державної влади, забезпечують додержання законності і правопорядку, беруть участь в обговоренні питань загальнодержавного значення, вносять свої пропозиції. Вони забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток на своїй території, здійснюють керівництво підприємствами (об'єднаннями), організаціями і установами, які є їх комунальною

¹ Див.: Основи місцевого самоврядування в Україні. — С. 28—39.

власністю. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами (об'єднаннями), організаціями і установами, які не належать до комунальної власності, базуються на податковій і договірній основі в інтересах задоволення потреб населення та соціально-економічного розвитку території.

Сільські, селищні і міські ради народних депутатів формуються шляхом виборів на засадах загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні.

У виборах депутатів представницьких органів місцевого самоврядування мають право обирати і бути обраними громадяни України, які досягли віку 18 років. Громадянин України не може бути одночасно депутатом більш ніж у двох радах народних депутатів. Особи, які входять до складу виконавчих органів місцевого самоврядування, за винятком голів цих органів, керівників відділів і управлінь цих органів, не можуть бути депутатами в раді, якою вони призначаються або обираються.

Крім того, не можуть бути депутатами рад місцевого самоврядування судді та арбітри арбітражних судів. У виборах представницьких органів місцевого самоврядування не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, особи, які утримуються в місцях позбавлення волі, а також особи, що перебувають за рішенням суду в місцях примусового лікування.

Вибори рад місцевого самоврядування є рівними: кожен виборець має один голос; виборці беруть участь у виборах на рівних засадах.

Представницькі органи місцевого самоврядування обираються прямими виборами: депутати обираються безпосередньо. Голосування на виборах депутатів є таємним, і не допускається будь-який контроль за волевиявленням голосуючих.

Право висування кандидатів у народні депутати сільських, селищних і міських рад належить трудовим колективам, громадським організаціям, колективам професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборам виборців за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах. До виборчих бюлетенів може бути включена будь-яка кількість кандидатів. Кандидати в депутати беруть участь у виборчій кампанії на рівних засадах.

Витрати, пов'язані з підготовкою і проведенням виборів депутатів органів місцевого самоврядування, проводяться виборчими комісіями з єдиного централізованого фонду, що створюється за рахунок державних коштів, коштів підприємств, громадських та інших організацій з метою забезпечення рівних умов для кожного кандидата в депутати. Фактично забороняється фінансування виборчої кампанії приватними особами, в тому числі і самим кандидатом у депутати.

Процес підготовки і проведення виборів депутатів органів місцевого самоврядування здійснюється відкрито і гласно. Проведення виборів організують територіальні (сільські, селищні, міські) і дільничні виборчі комісії, які утворюються з представників трудових колективів, політичних партій, громадських організацій, колективів професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, зборів виборців за місцем проживання і військовослужбовців по військових частинах.

Вибори депутатів сільських, селищних та міських рад проводяться по одномандатних або багатомандатних округах на основі змішаної мажоритарної системи у два тури.

Здійснення місцевого самоврядування в Україні забезпечується рядом конституційних і судових гарантій, які являють собою правові засоби забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Вони є важливою умовою повного і ефективного здійснення органами місцевого самоврядування своїх завдань і функцій.

Органи законодавчої влади здійснюють захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування через механізм парламентського контролю, який включає право Верховної Ради України заслуховувати звіти органів, що вона утворює або обирає, а також посадових осіб, котрих вона призначає, обирає або затверджує їх кандидатури. Президія Верховної Ради України залишається органом конституційного контролю і має право скасувати будь-який акт, який є неконституційним і посягає на права і законні інтереси органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть через посягання на їх права звернутися до Президента України з проханням скасувати постанову чи розпорядження Кабінету Міністрів України, акт міністерства чи відомства України.

Місцеве самоврядування гарантується правом на судовий захист. Так, у суді розглядаються справи з адміністративних правопорушень, за які настає відповідальність у випадках невиконання рішень органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування вправі звертатися до суду або до арбітражного суду з вимогами про визнання недійсними актів державних органів, підприємств, установ, організацій, суспільних об'єднань, що порушують права і законні інтереси громадян, які проживають на території, підвідомчої цим органам місцевого самоврядування, або права самих органів місцевого самоврядування. У судовому порядку вирішуються майнові суперечки між органами місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування гарантується також правом на компенсацію додаткових витрат, що виникають у результаті рішень, прийнятих органами державної влади.

Отже, місцеве самоврядування незалежно від його вад і недоліків поступово утверджується в Україні. У сучасних умовах можна говорити про наявність в українському суспільстві необхідних передумов для формування дійсно демократичної системи місцевого самоврядування.

В. Д. Воднік, кандидат філософських наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Про європейські традиції місцевого самоврядування

За сучасних умов у нашій країні набуло актуальності питання поєднання зусиль громадян та держави і залучення населення до вирішення місцевих справ.

Місцеве самоврядування — унікальний і суспільно необхідний феномен, осягнення якого дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку самоуправління в сучасних умовах. Цьому, безумовно, сприятиме використання міжнародного досвіду.

Нині існуючі на Заході системи місцевого самоврядування склалися як результат розвитку національної держави, демократизації, урбанізації та інших потреб сучасного суспільства. Ці моделі сформувалися на основі колишніх феодальних або імперських порядків. Засновані на феодальних відносинах системи склалися із самобутніх територіальних одиниць, у той час як імперські системи характеризувалися адміністративними структурами, безпосередньо призначуваними із центру. Органи субнаціонального (регіонального та місцевого) самоврядування почали спиратися на федеральні або унітарні засади. Федеральні системи передбачають само-

© Воднік В. Д., 2002

врядування і спільне урядування, коли територіальні одиниці мають право визнати свою власну долю, у той час як в унітарних системах територіальні одиниці утворювалися централізовано і дозволялися тоді, коли це було вигідно й корисно. В обох випадках адміністративні одиниці розподілялися в межах більш чи менш конкретно визначених територіальних кордонів. На практиці обидві системи як федеральна, так і унітарна, розвинулися в місцеве самоврядування.

Три типи історико-політичних подій в Європі призвели до виникнення її основної територіально-адміністративної організації. По-перше, це перехід від абсолютистського правління до правової системи стримувань і противаг, тобто системи взаємообмеження влад. На такий розвиток значно вплинула поява «конституціоналізму» після французької й американської революції. По-друге, це рух за громадський контроль, який був наслідком запровадження загального виборчого права. Пошук форми представницького правління став домінуючою політичною тенденцією в Західній Європі, а пізніше і в усій Європі. По-третє, це спроба створити після революції 1917 року в Росії «загальнонародну державу» як форму участі мас. Ця форма набула поширення переважно в СРСР та в країнах Східної Європи і проіснувала до кінця 80-х років ХХ століття. Перебуваючи в межах двох перших пануючих тенденцій, тобто конституціоналізму та громадського контролю, традиційні системи місцевого самоврядування на Заході, як правило, узгоджувалися з принципами ліберальної ідеології, що наголошувала на мінімальному втручанні уряду в життя суспільства, а відтак і на обмеженому функціонуванні місцевого самоврядування. Крім того, діяльність місцевих органів влади мала бути чітко відмежена від інших сфер управління. У Великій Британії, наприклад, місцеві справи розглядалися як «політика низького штибу», натомість державні справи вважалися «політикою високого штибу». Однак насправді універсального переліку традиційних функцій місцевих органів не існує. Деякі дослідники відносять до таких функцій збирання і вивезення сміття, створення спорт-парків, індивідуальні соціальні послуги дітям і людям похилого віку, які наражаються на різні небезпеки і ризики; інші — організацію водопостачання, громадську безпеку (пожежна охорона і па-

трулювання вулиць), культурні заходи й проведення свят, ринки, планування і регулювання землекористування. Ці функції вважалися відокремленими від державних справ таких, наприклад, як грошова система, закордонні справи, оборона й регулювання в економіці. Індустріалізація й демократизація співпали в часі й призвели до зміни форми місцевого самоврядування. З одного боку, на відміну від сільського господарства, де основним вирішальним чинником є земля, індустріалізація вимагала великої концентрації капіталу та людей. З'явилися великі міста, а пізніше й міські центри, де продуктивність виробництва перевищувала продуктивність розосередженого виробництва промислових товарів у декілька разів. З іншого боку, участь народу в урядуванні накладала суворе хоча й невизначне обмеження на розміри адміністративно-територіальних одиниць. Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим меншим є вплив політичних рішень. І навпаки, чим більшою є одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина в прийнятті рішень. Як наслідок, у різних країнах були здійснені різні спроби наблизитися до оптимальних розмірів, що зрештою призвело до виникнення трьох ярусів урядування: загальнодержавного (національного), проміжного і різноманітних варіантів місцевого самоврядування. Протягом більшої частини ХХ століття державна і місцева політики поєднувалися між собою завдяки розширенню і ускладненню функцій і зростанню взаємозалежності місцевих державних функцій. Більша частина початку ХХ століття була періодом набуття місцевою політикою загальнодержавного значення. Різні суспільства стали більш інтегрованими, а лінія розподілу між загальнодержавним та місцевим — менш виразною. Являючи собою почасти наслідок переміщення ресурсів від земельного до індустріального виробництва, такий розвиток був також певною мірою обумовлений змінами в технології виробництва, особливо після того, як головним джерелом енергії для промисловості стала електрика. На відміну від парової енергії, отриманої за рахунок вугілля, електрика не знає обмежень у часі, вартості та відстані, а електронні засоби зв'язку по суті знімають проблему відстані. Крім того, набуття місцевою політи-

кою загальнодержавного значення пов'язане з розростанням громадської сфери і руйнуванням самого поняття місцевого самоврядування як самостійного утворення. Розростання громадської сфери було безпосереднім результатом розширення на Заході кола держав загального добробуту. Державна влада ставала все більш активною на цілому ряді напрямків: протекціонізм в економіці і заохочення промислового розвитку, захист довкілля, освіта і підготовка кадрів, а також пенсійне забезпечення, соціальне забезпечення і підтримання рівня доходів. Це призвело до змін у характері відносин між рівнями урядування, основними тенденціями яких є: у міжвоєнний період, а особливо після Другої світової війни, масштаби урядування як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях, значною мірою збільшили попит на державні послуги, а освіта стимулювала надії на поліпшення адміністративної функції. Обидва рівні урядування істотно зросли. У деяких країнах, наприклад скандинавських, органи місцевого самоврядування стали головною формою втілення держави загального добробуту. У більшості індустріальних країн органи місцевого самоврядування й органи державної влади почали розгортати мережу формальних та неформальних стосунків, що утруднювало сприйняття місцевої та загальнодержавної політики як окремих сфер і ставало важким тягарем для традиційної структури.

Ці зміни призвели до нинішнього розуміння ярусів урядування, що спирається на модель часткового перекриття функцій, де органи урядування не є за своїм характером ані ієрархічними, ані цілком автономними одні від одних. Натомість вони пов'язані між собою. Д. Райт¹ описує цю модель як сукупність таких елементів: 1) одночасні урядові заходи на декількох рівнях, що беруть участь у програмі; 2) крім рівнів свободи дій, існують сфери обмеженої повної автономії або свободи дій; 3) повноваження й вплив обмежені, що спонукає орган влади до ведення переговорів. У подібному ж руслі Р. Роуз доводить, що сьогоднішня Європа й більша частина Заходу має загальнодержавну форму правління, тобто держав-

¹ Див.: *Wright D. Understanding Intergovernmental Relations.* — Belmont, 1988 — P. 49.

ну владу у вигляді комплексу установ, що надають послуги по всій країні, де серед важливих форм повноважень фігурує право на програми надання послуг¹. За такої загальнодержавної форми правління політичні рішення формально можуть розроблятися в центрі, а тлумачитися й реалізовуватися на субнаціональних рівнях. Тим самим до рук проміжних і місцевих органів передається значна влада. Як наслідок, не залежачи від центральної влади, ці проміжні й місцеві органи функціонують у взаємній залежності з ними. Значення території як однієї з організаційних засад обумовлене тим фактом, що історично багатство й добробут давала земля, оскільки сільське господарство було важливим способом виробництва, а простір — вирішальним фактором людської поведінки. Поділ влади в межах національної держави і географічний поділ влади між рівнями врядування і в їхніх межах пов'язані між собою. Такі поділи іноді розглядаються конституціями як законні (федеральна або унітарна держава) або як не закріплені у законі географічний або адміністративний поділ влади на більш-менш рівній основі. Взагалі вважається, що європейські субнаціональні системи належать до одного з трьох основних типів²:

1. Інтегровані системи найбільшою мірою контролюються центральною владою. Регіональні і місцеві органи контролюються представником центру на кшталт префекта, який відповідає за надання місцевих послуг. Противагою йому є виборні чиновники місцевого самоврядування, зокрема у великих містах, але вони обмежені у своїх повноваженнях, тому що місцеві мери або призначаються зверху, або, якщо обираються на місцях, пов'язані (наприклад, через політичну партію) з державною політикою, яку проводить префект. У найбільш чистому вигляді інтегрована система існувала у Франції до реформ 80-х років XX століття, проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині і Португалії, а одну з форм цієї моделі було засновано у франкістській Іспанії (1939–1975 роки).

¹ Див.: *Rose R. Understanding Big Government.* — London, 1984.

² Див.: *Bennet R. Territory and Administration in Europe.* — London, 1993; *Leemans A. F. Changing Patterns of Local Government.* — London, 1970.

2. Дуальна система, або відокремлені ієрархії, є типовою для місцевого самоврядування в Англії. У цій системі місцеве самоврядування здійснюється комітетами, відповідальність за врядування несе виборна рада в цілому. Однак міністерства центрального уряду накладають загальні контрольні, правові й фінансові обмеження. Як наслідок, це утруднює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади. Через це мер значною мірою відіграє символічну роль.

3. Система розщепленої ієрархії наголошує на тому, що місцеві й регіональні органи мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність, водночас центральна влада може мати значний юридичний та фінансовий вплив на місцеві органи. На деяких ділянках центральна влада може мати більше повноважень, у той час як на інших значною автономією володіє місцева влада. Розщеплена ієрархія є сумішшю інтегрованої й дуальної систем. Вона застосовується у північних країнах — Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції, а також у деяких нових незалежних країнах Центральної Європи, наприклад у Чехії та Угорщині. Федеральні країни застосовують різні варіанти поєднання інтегрованої, дуальної та розщепленої ієрархічної систем, але їх контроль та організація звичайно здійснюється другим ярусом урядування, а не центральною владою. Наприклад, федеральна система, що саме формується в Іспанії, передає основну частину організаційних і контрольних функцій щодо органів місцевого самоврядування (провінційних, муніципальних та міжмуніципальних), а також реалізацію делегованих з центру функцій до рук автономних областей, які становлять другий рівень урядування. Автономна область спільно з центральною владою здійснюють нагляд за виконанням основних функцій, але загальне функціонування органів місцевого самоврядування контролюють самостійно. Місцеву автономію гарантовано Конституцією Іспанії 1978 року, тому значні повноваження передано місцевим виборним радам, адміністративним комітетам, мерам (головам). Органи місцевого самоврядування розвиваються в напрямку системи розщепленої ієрархії, де автономія в поєднанні з контролем з боку вищого рівня перебуває в спільному віданні централь-

ної влади і влади автономної області. Серед інших європейських федеральних систем з двоярусною організацією і контрольними механізмами можна назвати Австрію, Бельгію, Німеччину і Швейцарію.

Починаючи з 50-х років ХХ століття органи місцевого самоврядування в Європі зазнали цілого ряду змін, які зробили їх більш придатними для функціонування в державах загального добробуту, розв'язали проблеми урбанізації і загалом дали можливість функціонувати в межах надзвичайно взаємоважливих заходів, здійснюваних у рамках відповідних програм. Пізніше виникла потреба в додатковій зміні органів місцевого самоврядування для того, щоб впоратися з проблемами інтернаціоналізації, особливо у зв'язку з участю у Європейському Союзі. Б. Денте¹ розділив ці реформи на чотири типи: коригування кількості одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи і функціональні та процедурні реформи. Під час першої хвилі реформ шляхом об'єднання було скорочено число одиниць, зокрема муніципалітетів. Було застосовано функціональне обґрунтування: припущення, що ефективно й результативно надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних відділів, аби уникнути надлишковості і скористатися з економії, обумовленої зростанням масштабів виробництва. Найбільшого поширення це дістало в скандинавських країнах та в Британії. Це був також час, коли почалася регіоналізація, утворення проміжних ярусів урядування. Можливо, в результаті консолідації виникли також такі нові форми місцевих органів, як округи з надання послуг, ради мікрорайонів і спеціалізовані округи. Як наслідок, у деяких країнах число органів місцевого самоврядування скоротилося, в той час як в інших країнах істотно зросло.

Організаційні реформи — зміна внутрішньої структури територіальних одиниць — здійснювалися здебільшого під значним впливом центральної влади. Вони включали: посилення ролі мерів і рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості в прийнятті рішень; запро-

¹ Див.: *Dente B. Local Government Reform and Legitimacy.* — London, 1988.

вадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміна в складі місцевого персоналу і місцевих правил організації. Це сприяло більш активній участі органів місцевого самоврядування у все більш взаємозалежних політичних системах і перетворення їх на надійних провідників державної політики. Так було, зокрема, в Італії і Великій Британії. Фінансові реформи зазвичай включали збільшення обсягів ресурсів, що їх центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких центр був. Вони пояснювалися також бажанням центральної влади залучати органи місцевого самоврядування до участі в загальнодержавних системах. Були зроблені спроби зміцнити здатність місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких платня за послуги, місцеві підприємства або надання послуг на ринкових засадах. Практично в кожній європейській країні було запроваджено цілий ряд обумовлених та необумовлених субсидій, які пов'язали місцеву владу із центральною¹.

Функціональні і процедурні реформи включають комплекс різномірних змін, які ще більше зв'язали субнаціональні та центральну влади. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. В інших випадках багато функцій, як скажімо регулятивна, було передано у відання держави. У деяких країнах — Франції, Італії, Іспанії — контрольні функції префектів були послаблені і врешті-решт скасовані. Крім того, запроваджувалися системи планування діяльності з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг. Системи планування в межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції, Данії та багатьох інших країнах. Упродовж двох десятиліть спостерігається зростання значення проміжного ярусу урядування, розташованого між центральною і місцевою владами. Дослідники визначають, ці проміжні або середні структури як такі, що необхідні для розробки і прийняття рішень, більш прийнятних ніж ті, що йдуть від центральної або місцевої вла-

¹ Див.: *Dente B. Local Government Reform and Legitimacy.*

ди. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Франція, Іспанія, Португалія, Італія), або ж виникли у вигляді оновлених органів управління окружного рівня (Норвегія, Швеція, Данія, Велика Британія та деякі землі Німеччини). Піднесення проміжних органів управління пояснюється рядом чинників. По-перше, вони були створені для того, щоб розвинути такий тип автономії, який потрібен для утихомирення етнічного націоналізму, котрий з 60-х років XX століття йшов поруч з вимогами самоврядування. По-друге, проміжний рівень урядування було зміцнено для вирішення проблем, пов'язаних із зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг; він дозволяє приймати рішення і здійснювати діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету. Третім і спорідненим чинником є запровадження поділу на рівні або округи, що могло б задовольнити громадські потреби в районах, які недостатньо добре обслуговуються центральними містами, тобто віддалених приміських і сільських місцевостях. Четвертою причиною є заохочення до регіонального широкомасштабного планування, зокрема в проблемних зонах і на ділянках, що виходять за межі юрисдикційних кордонів, таких, як транспорт і захист довкілля. По-п'яте, у деяких країнах посилення регіонів пов'язувалося з рухом за децентралізацію (демократію), наприклад в Іспанії, Італії, а після Другої світової війни в Норвегії, Данії, Німеччині і деякою мірою у Франції. Нарешті, проміжний рівень урядування був також засобом задоволення групових політичних та економічних інтересів. Такі інтереси відповідають чи то інтересам політичної партії, чи то комерційним інтересам регіону або ряду регіонів у межах країни. Внаслідок цих тенденцій органи влади, що стоять між центральним та місцевим рівнями, стали новими захисниками або провідниками інтересів, а також одиницями визначення і проведення політики. За часів загальної інтернаціоналізації проміжні рівні урядування виявляють також активність на європейській арені, де вони беруть участь у технічному та інших видах обміну з аналогічними органами управління інших країн. І нарешті, вони є ос-

новними учасниками Резервного фонду Європейського Союзу з розвитку економіки, інфраструктури та суспільства.

Отже, аналіз міжнародного досвіду забезпечує з'ясування специфічної соціально-юридичної природи місцевого самоврядування, тобто соціальні і формально-юридичні властивості, ознаки і закономірності, а також форми буття в їх порівнянні. Саме цим шляхом можна вести пошук нових ідей та механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку права, політики і місцевого самоврядування.

І. В. Жилінкова, доктор юридичних наук, професор, завідувач сектору Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України;

О. О. Карасевич, студент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Сфери компетенції органів місцевого самоврядування. Досвід країн Західної та Центральної Європи

Історія розвитку демократичних країн Європи та Америки довела, що місцеве самоврядування є невід'ємним елементом народовладдя та демократії, так само як місцеве самоврядування є одним з основних проявів реального дієвого народовладдя в країні. Тому за останні двісті років у Західній Європі право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав. З прийняттям нової Конституції України 28 червня 1996 року вперше за новітніх часів на конституційному рівні було проголошено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7). Було відкрито конституційні можливості широкого розвитку місцевого самоврядування в Україні як одного з важливих і необхідних елементів демократичної правової держави.

Звичайно, конституційне закріплення ролі місцевого самоврядування не є наслідком лише прийняття Конституції Украї-

© Жилінкова І. В., Карасевич О. О., 2002

ни. Процеси децентралізації публічної влади України, які знайшли свій вияв, зокрема в становленні системи місцевого самоврядування, розпочалися ще на початку дев'яностих років двадцятого століття. З цього часу в нашій країні розпочався активний пошук шляхів реформування структур влади та заміна вертикалі «державних» рад системою органів самоврядування і розподілу владних повноважень між місцевою державною адміністрацією та місцевими радами. Цей процес був досить важким: за 10 років структура місцевої влади в Україні кардинально змінювалася чотири рази, і кожна така реформа супроводжувалася як певними втратами, так і певними здобутками. І, на жаль, зараз ми ще не можемо сказати, що в Україні закінчився етап формування системи місцевого самоврядування, ще досі тривають пошуки його найбільш ефективної моделі. У комітеті Верховної Ради знаходиться на розгляді проект Закону України «Про місцеве самоврядування» народних депутатів О. М. Іщенко, Л. І. Дайнеко, Ю. Я. Іоффе та проект Муніципального кодексу. Розпочата щойно Президентом України політична реформа також не може не торкнутися питання співвідношення державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на місцях.

Кожного разу, коли йдеться про які-небудь шляхи щодо подальшого реформування місцевого самоврядування, дискусія як теоретиків, так і практиків місцевого самоврядування, зводиться до двох питань: питання компетенції, якою повинні наділятися органи місцевого самоврядування, та питання структури цих органів. І це є цілком логічно, адже саме ці два питання майже повністю визначають статус місцевого самоврядування, конкретні органи, їх сфери діяльності, права і обов'язки. Вирішуватися ці два питання також повинні разом, бо, наприклад, спектр сфер повноважень, які необхідно буде врегулювати на місцевому рівні, впливатиме на визначення територіального рівня конкретних органів та певних видів суспільних відносин, котрі цей орган повинен буде врегулювати. У той же час існуюча система органів місцевого самоврядування, що історично склалася та вже прийнята у суспільстві, теж буде висувати певні вимоги до структурування компетенції окремих ланок місцевого самоврядування.

Незважаючи на те що пошуки шляху розвитку місцевого самоврядування в Україні тривають вже більше дванадцяти

років, відповіді на вищенаведені питання ще не знайдені, і вони дотепер залишаються актуальними.

Для того щоб внести деяку ясність у ці питання, ми вирішили звернутися до європейського досвіду, адже у деяких країнах Західної Європи історія розвитку місцевого самоврядування налічує вже століття. Але ми зосередимо свою увагу на компетенції місцевого самоврядування, тому що структура його органів залежить більшою мірою від форми державного устрою та історичних традицій, а не від самого рівня розвитку інститутів місцевого самоврядування. Звичайно, нами будуть подані загальні відомості про структуру його органів та про наявність певних тенденцій у сфері місцевого самоврядування.

Сам термін «компетенція» в національному законодавстві та у вітчизняній юридичній літературі, як правило, застосовується для характеристики предметів відання та прав і обов'язків органу публічної влади¹. Предмети відання — це сфери суспільного життя, окремі питання, на які спрямована регулююча діяльність органу і які повинні визначатися метою його утворення та закріплюватися законом. А повноваження — це права та обов'язки, котрими цей орган наділяється стосовно його предметів відання. Тобто обсяг повноважень органу місцевого самоврядування перебуває у прямій залежності від сфери його предметів відання. Тому ми й вирішили зупинити свою увагу саме на сукупності предметів відання органів місцевого самоврядування, через те що саме сукупність сфер суспільного життя, які перебувають у віданні органів місцевого самоврядування, може дати нам найбільш повне уявлення про місце місцевого самоврядування в державі, про його функції як специфічного елементу народовладдя.

Але кожен окремий суб'єкт місцевого самоврядування — територіальна громада, її представницький, виконавчий орган, посадова особа — має коло власних, властивих лише йому предметів відання, і саме вони визначають те конкретне коло прав і обов'язків (повноважень), які необхідні кожному органу для здійснення його функцій та завдань стосовно певної сфери суспільного життя. Для здійснення свого дослідження

¹ Основи конституційного права України: Навчальний посібник / За ред. М. І. Корнієнка. — К., 2000. — С. 39.

ми зупинилися на предметах відання представницьких органів місцевого самоврядування — рада. Адже, по-перше, саме компетенція представницького органу зумовлює коло предметів відання та повноважень виконавчого, і, по-друге, цей суб'єкт є спільним для всіх систем місцевого самоврядування, тоді як, наприклад, територіальна громада не у всіх країнах є суб'єктом місцевого самоврядування, отже її повноваження не завжди закріплюються на законодавчому рівні¹.

Для дослідження нами було обрано кілька країн Європи з відмінними політичними системами і структурами влади, але які мають досить розвинене місцеве самоврядування: Швеція, Іспанія, Франція, Польща та Угорщина.

Швеція для дослідників місцевого самоврядування становить значний інтерес, її традиції прийняття рішень щодо конкретних справ на місцях сягають перших століть нашої ери, а законодавчо статус органів місцевого самоврядування був там закріплений ще в 1809 році. Шляхом довгих поетапних реформ, що були зрозумілі не лише для їх авторів, але й для всіх суб'єктів, яких вони зачіпають, було досягнуто тієї золотієї середини, котра зараз дає змогу в структурі місцевої влади Швеції забезпечувати загальнодержавні інтереси і проводити спільну для всієї країни урядову політику, одночасно не сковуючи місцеву ініціативу і даючи можливість ефективного місцевого врядування в населених пунктах.

Як ми вже зазначали, місцеве самоврядування у Швеції має конституційне закріплення ще від Конституції 1809 року; у 1974 році в Акті про форму правління були остаточно закріплені основні та фундаментальні права місцевого самоврядування і принципи його організації. Останній же спеціальний Закон «Про місцеве самоврядування» був прийнятий у Швеції в 1991 році. Згідно з цим законом у Швеції закріплюється дворівнева система місцевого самоврядування: рівень муніципалітетів та рівень округів (лен) і визначається їх компетенція².

¹ Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К., 2001. — С. 141.

² Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід: Посібник. — К., 1998. — С. 83.

До відання регіональної влади Швеції належать такі питання: медична допомога і охорона здоров'я, професійна підготовка і навчання дорослих, дитячі будинки, громадський транспорт, культурна діяльність. Муніципалітети регулюють такі сфери: управління комунальним майном, місцеві фінанси, соціальне забезпечення, дошкільна освіта, обов'язкова освіта, рятувальні служби, мистецтво і дозвілля, спорт, планування міст і ленів, контроль за дотриманням будівельних норм і стандартів, каналізація, електро-, водо- і газопостачання¹. З усього цього переліку лише здійснення повноважень у культурній сфері органами місцевого самоврядування є добровільним, в усіх інших — обов'язковим. Причому для обов'язкових повноважень закон визначає мінімально допустимий стандарт соціального обслуговування та послуг на одного мешканця общини. Виходячи з цих мінімальних стандартів, ведеться розрахунок розмірів необхідних фінансових надходжень до місцевого бюджету, у тому числі і державних субсидій. Але в 1993 році частка державних субсидій у бюджетах муніципалітетів складала 20%, а в бюджетах ленів — 10%. Усі інші видатки органи місцевого самоврядування здійснюють за рахунок власних коштів. Важливу роль у створенні такої стабільної фінансової основи у Швеції відіграли два фактори. По-перше, це цілий ряд проведених з 1946 року реформ, спрямованих на об'єднання громад, а по-друге, це створення протягом 1991—1992 років чітко окресленої стабільної податкової бази місцевого самоврядування. Це дозволило у 1993 році муніципалітетам і ленам забезпечувати власні видатки лише за рахунок податкових надходжень відповідно на 81% та 55%².

Дуже цікавим для нас має бути досвід у сфері місцевого самоврядування Франції, адже, як відомо, Франція стала певним донором своєї системи влади для впровадження її в посттоталітарних країнах, і Україна не стала винятком: всенародно обраний, з великими повноваженнями президент; уряд, на чолі якого стоїть прем'єр, котрий призначається президентом за згодою парламенту; місцеві державні адміністра-

¹ Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — С. 90.

² Там само. — С. 91.

ції на районному та обласному рівнях, місцеве самоврядування на рівні районів у містах — усі ці елементи української моделі держави є дуже подібними до французької.

У Франції, як і в Україні, існує три рівні місцевого самоврядування — комуна (муніципалітет), департамент і округ (регіон). Причому ще донедавна система влади Франції характеризувалася найбільшою централізацією серед більшості демократичних країн Європи. І саме цю найбільш централізовану серед країн західної демократії модель місцевого самоврядування й перейняла Україна. Проте ще з 80-х років ХХ століття у Франції почався перехід від політики жорсткої централізації до поступової децентралізації і створення умов для швидкого розвитку місцевого самоврядування. У 1982—1983 роках у Франції було прийнято ряд законів, які сформували новий Адміністративний кодекс, що фактично став «конституцією» місцевого самоврядування та різко підняв його статус, через те що на законодавчому рівні було здійснено чіткий розподіл компетенції між комунами, департаментами, округами і державою, було встановлено однакові правила адміністративного контролю за діями місцевих колективів всіх рівнів з боку держави, багато функцій державної виконавчої влади з 1983 року було передано місцевому самоврядуванню.

Сьогодні органи місцевого самоврядування Франції регулюють такі сфери суспільного життя:

— до відання комун належать здійснення права власності на комунальне майно, місцеві фінанси, питання облаштування території та міського будівництва, створення соціальних послуг, управління комунальними службами через державні корпорації;

— на рівні департаменту здійснюється управління середньою шкільною освітою, дорожніми роботами, соціальною допомогою, охороною здоров'я, соціальними послугами для молоді та дітей;

— до компетенції органів місцевого самоврядування регіонального рівня належать сфери планування й реалізації економічного розвитку регіону, зайнятості та професійної підготовки населення, житлового будівництва, туризму, мистецького та культурного розвитку регіону. У вирішенні всіх цих питань

органи місцевого самоврядування Франції є повністю самостійними та незалежними від держави та представників її виконавчої влади на місцях — префектів, які після згадуваної нами муніципальної реформи 1982–1983 років втратили право контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування на предмет доцільності і можуть тепер лише контролювати їх тільки на предмет законності¹.

Отже, Франція — європейська демократична країна, яка за кількістю населення, територією, адміністративно-територіальним устроєм є дуже подібною до України, у 80-х роках ХХ століття зробила великий крок у реформуванні своєї адміністративної системи і провела широку децентралізацію влади. Завдяки таким рішучим крокам місцеве самоврядування в країні отримало новий імпульс свого розвитку, причому реформування місцевого самоврядування відбувалося поетапно і комплексно під контролем держави.

Дуже корисним для практики побудови системи місцевого самоврядування в Україні може стати досвід у цій сфері Іспанії, яка лише в 1975 році після смерті диктатора Франсіско Франко почала свій шлях до демократії, і одними з основних складових цього шляху стали процеси децентралізації та запровадження самоуправління на місцевому та регіональному рівнях, що досить швидко призвело до створення в країні дієвої оригінальної системи місцевого самоврядування.

В Іспанії існує трирівнева система місцевого самоврядування: провінції, муніципалітети та автономні області, які відповідають областям в Україні, але мають більш широкі автономні права, що була встановлена у 1985 році Законом «Про основи місцевого самоврядування», котрий остаточно визначив структуру та основні функції і повноваження органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом основним шаблоном місцевого самоврядування Іспанії є муніципалітети, провінції ж є проміжною владою, яка виконує загальнодержавні й регіональні функції на місцевому рівні. Через те що основ-

¹ Адміністративний кодекс Франції по місцевому самоврядуванню // Електронний інформаційний бюлетень «Нормативні акти України. № 25000. Вер. 7.2» / Закони країн світу / Підбірка по країнах / Франція.

ним рівнем регіонального самоврядування в Іспанії є автономні області, то зараз спостерігається тенденція втрати своїх функцій провінціями, які поступово переходять до автономних областей. Що ж стосується конкретно функцій окремих органів місцевого самоврядування, то найбільша увага в Законі «Про основи місцевого самоврядування» приділяється повноваженням муніципалітетів як найбільш наближених безпосередньо до жителів територіальної громади органів. Так, в Іспанії до сфер відання всіх муніципалітетів належить управління муніципальним майном, місцеві фінанси, планування міст та житлове будівництво, санітарний контроль, соціальні та комунальні послуги. Муніципалітети ж з більшим населенням зобов'язані виконувати більше функцій: ті, де мешкає понад 5 000 осіб, повинні утримувати громадські парки, публічні бібліотеки, ринки й очищувати стічні води; ті, що мають понад 20 000 жителів, утримують пожежну службу і поліцію, а ті, де мешкає понад 50 000 осіб, повинні займатися міським транспортом та охороною навколишнього середовища¹.

Досліджуючи окремі питання розвитку місцевого самоврядування в Європі ми не маємо права оминати досвід розвитку цього інституту в країнах Східної Європи. Адже ще десять років тому місцеве самоврядування в Україні та таких країнах Східної Європи, як Польща, Угорщина, Болгарія та інші, знаходилося майже на одному шаблі еволюції та значною мірою було керовано комуністичними органами. Але вже зараз у цих країнах функціонують оновлені та дієві органи місцевого самоврядування, тоді як в Україні ще триває процес їх реформування.

Яскравим прикладом такої швидкої та ефективно трансформації є Польща. За період менший, ніж 10 років, у цій країні було створено нову систему місцевого самоврядування, яка повністю відповідає європейським стандартам у цій сфері. І не лише за зовнішніми формальними ознаками, але й за рівнем ефективності її діяльності. Для України було б дуже корисним вивчити досвід свого західного сусіда, хоча в Польщі і не було застосовано якихось незвичних або нових методів.

¹ Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — С. 65.

Реформа місцевого самоврядування в Польщі проводилася цілеспрямовано та поетапно. Спочатку в Конституції Польщі було проголошено, що місцеве самоврядування є основною формою організації суспільного життя на місцях, та закріплено основні положення організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Виходячи з цих керівних засад, польський уряд визначив основні напрямки реформування, за допомогою яких досягнув конкретних результатів: скасування принципу уніфікації державної влади та впровадження принципу децентралізації, обмеження державного втручання до місцевих справ, перехід місцевої державної адміністрації під муніципальний контроль та відновлення майнових прав суб'єктів місцевого самоврядування. Вирішення усіх цих завдань потребувало, звичайно, багато часу. Початком польської реформи місцевого самоврядування можна вважати прийняття Конституції Польщі та закону «Про гмінне самоврядування» у 1990 році, а завершенням стало прийняття у 1998 році закону «Про самоврядування воєводств»¹.

Як результат, зараз Польща має власну ефективну систему місцевого самоврядування, що складається з трьох рівнів: гміна, повіт та воєводство (приблизний аналог українського міста або села, району та області), причому основним рівнем самоврядування є найнижчий — гміна. З-поміж 540 визначених функцій органів місцевого самоврядування у Польщі 62% передані гмінам, а решта — повітам та воєводствам². До основних сфер діяльності гміни належать: управління комунальним майном, міське планування, медична і соціальна допомога, культура і дошкільна та середня освіта, місцевий транспорт та дорожній рух, охорона громадського порядку і пожежна служба, захист довкілля, місцеві фінанси і бюджет, житлове будівництво та широке коло комунальних послуг. Повіти ж і воєводства займаються переважно не вирішенням конкретних місцевих справ, а вирішують завдання, пов'язані

¹ Слухай С. Посткомуністична трансформація міжбюджетних відносин у країнах Центральної Європи. — Тернопіль, 2000. — С. 8.

² Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — С. 32.

ні з реалізацією регіональної політики, які виходять за межі окремого муніципалітету (гміни)¹.

Досить цікавим прикладом як швидкої й ефективної реформи місцевого самоврядування, так і оригінальної структури його органів та розподілу їх компетенції, є Угорщина. Місцеве самоврядування в Угорщині спирається на принцип «загальної компетенції», за яким місцева влада може виконувати будь-які завдання, пов'язані з місцевими справами, крім не є конкретними обов'язками іншого державного органу. І тому місцеве самоврядування в Угорщині представлено лише на низовому рівні муніципалітетами міст, сіл та округів. Рівня регіонального самоврядування, подібного до областей в Україні, в Угорщині немає. Тому до сфери компетенції місцевих органів самоврядування належить широке коло питань: розвиток території та будівництво, управління місцевими природними ресурсами, утримання транспортної системи, працевлаштування, дошкільна та середня освіта, соціальне і медичне забезпечення, наукова і культурна діяльність, спорт, захист довкілля, місцеві фінанси, комунальні послуги, захист прав меншин та етнічних груп, управління комунальним майном².

Як ми бачимо, при порівнянні вищенаведених предметів відання різних європейських країн (див. табл.) простежуються чіткі закономірності. По-перше, цілком очевидним є той факт, що більшість муніципальних функцій виконує найнижча ланка місцевого самоврядування. Це положення навіть було закріплене на міжнародному рівні в Європейській хартії місцевого самоврядування, де зазначається, що «муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянами». По-друге, органи місцевого самоврядування на рівні муніципалітету мають право самостійно вирішувати майже всі питання, що мають значення для ефективного функціонування територіальної громади, а регіональний рівень муніципального управління, якщо він існує, лише вирішує завдання, які виходять за межі одного муніципалітету.

¹ Закон «Про місцеве самоврядування» // Електронний інформаційний бюлетень «Нормативні акти України. № 25000. Вер. 7.2» / Закони країн світу / Підбірка по країнах / Польща.

² Слухай С. Посткомуністична трансформація міжбюджетних відносин у країнах Центральної Європи. — С. 12.

**Предмети відання органів місцевого самоврядування
в країнах Європи**

Країна	Регіональний рівень	Місцевий рівень
Швеція Дворівнева система місцевого самоврядування: муніципалітет — лен	Лен: 1. Медична допомога і охорона здоров'я. 2. Професійна підготовка і навчання дорослих. 3. Дитячі будинки. 4. Громадський транспорт.	Муніципалітет: 1. Управління комунальним майном. 2. Місцеві фінанси. 3. Соціальне забезпечення. 4. Дошкільна освіта. 5. Обов'язкова освіта. 6. Рятувальні служби. 7. Мистецтво та дозвілля. 8. Спорт. 9. Планування міст. 10. Електро-, газо-, водопостачання.
Франція Три рівні місцевого самоврядування: округ (region) — департамент — муніципалітет (комуна)	Департаменти: 1. Середня шкільна освіта. 2. Шляхові роботи. 3. Соціальна допомога. 4. Охорона здоров'я. Округи (регіони): 1. Зайнятість та професійна підготовка населення. 2. Житлове будівництво. 3. Туризм, мистецтво. 4. Планування і реалізація економічного розвитку регіону.	Комуна (муніципалітет): 1. Здійснення права власності на комунальне майно. 2. Місцеві фінанси. 3. Місцеве планування та будівництво. 4. Соціальні послуги. 5. Комунальні послуги.
Іспанія Трьохрівнева система місцевого самоврядування: автономні області — провінції — муніципалітети	Провінції: 1. Шляхове господарство. 2. Місцеві природні ресурси. 3. Охорона здоров'я. 4. Культура. Автономні області: 1. Регіональне планування. 2. Землекористування. 3. Житлове будівництво. 4. Охорона природи. 5. Регіональні природні ресурси. 6. Шість з 17 автономних областей відповідають за освіту та охорону здоров'я.	Муніципалітети: 1. Управління майном громади. 2. Місцеві фінанси. 3. Планування міст. 4. Житлове будівництво. 5. Санітарний контроль. 6. Соціальні послуги. 7. Комунальні послуги. 8. Миський транспорт. 9. Пожежна служба та міська поліція. 10. Охорона навколишнього середовища. 11. В 11 автономних областях муніципалітети займаються освітою та охороною здоров'я.
Польща Три рівні місцевого самоврядування: повіт — воєводство — гміна	Повіт і воєводство: Поширюють інформацію про досвід діяльності громад, займаються посередництвом у вирішенні конфліктів між громадами, реалізацією делегованих гмінами спільних для регіону питань та інших питань, пов'язаних з реалізацією регіональної політики.	Гміна: 1. Управління комунальним майном. 2. Міське планування. 3. Медична та соціальна допомога. 4. Культура. 5. Дошкільна і середня освіта. 6. Місцевий транспорт і організація дорожнього руху. 7. Охорона громадського порядку. 8. Пожежна служба. 9. Комунальні послуги. 10. Захист довкілля. 11. Місцеві фінанси.
Угорщина Існує лише один низовий рівень місцевого самоврядування — муніципалітети		Муніципалітети: 1. Управління місцевим майном. 2. Розвиток території та будівництво. 3. Транспортна система. 4. Працевлаштування. 5. Дошкільна та середня освіта. 6. Соціальне і медичне забезпечення. 7. Культура. 8. Спорт та мистецтво. 9. Захист довкілля. 10. Місцеві фінанси.

В. Д. Яворський, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач відділу Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види

Однією з важливих проблем теорії та практики українського виборчого законодавства є вирішення питань про суб'єкти виборчих відносин, а саме — визначення поняття «суб'єкт виборчого права», співвідношення між суб'єктами виборчого процесу і виборчого права, а також класифікація суб'єктів за різними критеріями. Значення цієї теми полягає також в тому, що слід окреслити не тільки коло учасників виборчих правовідносин, але й розкрити їх основні суб'єктивні права та обов'язки, які реалізуються в процесі підготовки та проведення виборів представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування. Наявність власних суб'єктів, обсяг їх правового статусу визначають ефективний механізм юридичного забезпечення виборів як інституту конституційного права України.

Передусім, слід звернути увагу на те, що категорії «суб'єкт виборчого права» і «суб'єкт виборчого процесу» не є тотожними. У теоретичних дослідженнях цьому питанню не приділено достатньої уваги. Вперше в українському законодавстві чітко були визначені суб'єкти виборчого процесу в ст. 11 За-

© Яворський В. Д., 2002

кону України від 18 жовтня 2001 року «Про вибори народних депутатів України» (далі — Закон)¹. До них належать: громадяни України, які мають право голосу (виборці); виборчі комісії; зареєстровані у встановленому законом порядку кандидати в депутати; партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати; органи державної влади й органи місцевого самоврядування (у передбачених законом випадках); офіційні спостерігачі від партій (блоків) — суб'єктів виборчого процесу, від кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах та від іноземних держав і міжнародних організацій.

Суб'єкти виборчого процесу виступають основними управомоченими учасниками виборчих правовідносин, від них найбільшою мірою залежать структура, зміст та динаміка розвитку публічного виборчого права й публічних виборчих правовідносин.

Варто звернути увагу на те, що Закон не називає самостійними суб'єктами виборчого процесу засоби масової інформації (далі — ЗМІ), незважаючи на їх широку участь фактично на всіх його стадіях. Це можна пояснити особливим статусом ЗМІ, які згідно з виборчим законом не беруть безпосередньої, самостійної участі у виборчому процесі, а також наявністю в них специфічної мети — формування поведінки електорату. Також не виступають самостійними суб'єктами виборчого процесу довірені особи кандидатів у депутати й уповноважені особи від партій (блоків), оскільки їх повноваження є похідними від повноважень кандидатів у депутати, партій (блоків)². Зазначені особи виконують переважно представницьку й допоміжну ролі.

Враховуючи те, що Закон «Про вибори народних депутатів України» в певних історичних умовах справедливо розглядається як модельний у сучасному багатовекторному й багаторівневому механізмі правового регулювання виборів³, а також його найбільшу вдосконаленість з точки зору юридичної

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 51–52. — Ст. 265.

² Коментар до Закону України «Про вибори народних депутатів України» / За ред. М. І. Ставнійчук, М. І. Мельника. — К.: Атіка, 2002. — С. 37.

³ Ставнійчук М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики. — К.: Факт, 2001. — С. 91.

технології, коло закріплених у ньому суб'єктів виборчого процесу стосується й інших видів виборів. Отже, суб'єкти виборчого процесу — це особи, органи та організації, які виступають основними управомоченими учасниками виборчих правовідносин, беруть безпосередню, самостійну участь у підготовці та проведенні виборів і наділені законом спеціальними повноваженнями.

Окрім суб'єктів виборчого процесу у виборах беруть участь й інші учасники, які наділяються різними за обсягом виборчими правами й обов'язками. На відміну від суб'єктів виборчого процесу вони відіграють менш важливу роль у виборчих правовідносинах, їх повноваження мають переважно похідний характер, а правовий статус у нормах виборчого права значно менший за обсягом і конкретним змістом. Однак, незважаючи на це, переважну кількість цих учасників слід розглядати повноправними суб'єктами виборчих правовідносин, важливим елементом механізму забезпечення реалізації й захисту виборчих прав громадян. Різновид учасників виборчих правовідносин поєднує те, що вони виступають носіями прав та обов'язків, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів, і охоплюються колом суб'єктів виборчого права України.

Суб'єкти виборчого права — це учасники суспільних виборчих відносин, які володіють виборчою правосуб'єктністю, що визначається нормами виборчого права. Виборча правосуб'єктність виступає обов'язковою умовою наділення учасників відповідних відносин виборчими правами й обов'язками, передумовою їх правового статусу. Вона являє собою різновид конституційно-правової правосуб'єктності, а її основна спрямованість — створення ефективного механізму реалізації виборчого законодавства. Виборчу правосуб'єктність слід також розглядати як передумову участі суб'єктів виборчого права у відносинах, що опосередковують здійснення конституційного права вибирати і бути обраним до органів державної влади чи органів місцевого самоврядування.

Спираючись на висновки теорії права, суб'єкти виборчого права найбільш доцільно поділити на чотири основні групи:

індивідуальні, колективні, політичні і адміністративні¹. Їх поєднання визначає склад, зміст та структуру виборчих правовідносин.

До складу першої групи суб'єктів українського виборчого права законодавство відносить: громадян (виборців); кандидатів; зареєстрованих кандидатів; членів виборчих комісій; представників партій (блоків) у Центральній виборчій комісії з правом дорадчого голосу; уповноважених осіб від партій (блоків) на рівні багатомандатного округу і в одномандатних округах; довірених осіб кандидатів; офіційних спостерігачів; посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Основними в цій групі суб'єктів виступають громадяни як головні носії виборчих прав. Саме їм норми виборчого законодавства відводять центральне місце серед інших учасників виборчих правовідносин.

Колективні суб'єкти виборчого права можна визначити як організовані, відокремлені групи громадян, наділені правами виступати у виборчих правовідносинах єдиною персоніфікованою спільнотою. Їм притаманні такі основні ознаки, як відносно стійкий, фіксований характер групи осіб, певна внутрішня організація, достатньо вагомих набір повноважень, властивий їм лише як даний колективний суб'єкт. До цієї групи суб'єктів слід віднести партії (блоки), виборчі комісії, державні органи, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації.

У юридичній літературі висловлюється пропозиція віднести до суб'єктів виборчого права Український народ². Однак з питанням, поставленим у такий спосіб, важко погодитися. Народ являє собою об'єднану єдиними історичними й територіальними ознаками вищу соціальну спільноту людей, і його слід розглядати як суб'єкт політичних відносин, що не потребує формальної юридичної визначеності, бо він, будучи соціально-

¹ Див.: *Веденев Ю. А., Князев С. Д.* Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Ежегодник российского права. – 2001. – С. 98.

² Див.: *Погорілко В., Федоренко В.* Суб'єкти конституційно-правових відносин: поняття, ознаки, види // Право України. – 1992. – № 10. – С. 8.

політичним феноменом, виступає єдиним джерелом влади, здійснює первинну й верховну владу. А передача влади від народу виборчим органам і посадовим особам здійснюється шляхом реалізації належних громадянам України виборчих прав.

Виборчі закони згадують про деякі можливі форми участі виборців у правовідносинах, пов'язаних з організацією та проведенням виборів, такі як збори, з'їзди, конференції тощо. Чинний Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»¹ (ст. 27) називає збори виборців за місцем їх проживання, трудової діяльності або навчання можливими суб'єктами висунення кандидатів. Однак віднести їх до колективних суб'єктів виборчого права немає достатніх підстав. Щодо цих суб'єктів йдеться лише як про припустиму спільну форму реалізації виборцями належних їм прав.

Політико-правова природа виборів дозволяє класифікувати суб'єкти виборчого права залежно від цільових установок їх участі у виборчих правовідносинах. За цим критерієм вони можуть бути поділені, як уже зазначалося, на політичні й адміністративні. До політичних суб'єктів доцільно віднести громадян, виборців, кандидатів, зареєстрованих кандидатів, партії (блоки), представників партій (блоків), уповноважених осіб, довірених осіб кандидатів. Спільним для суб'єктів цієї групи є досягнення бажаного політичного результату за підсумками виборів. Перелічені політичні суб'єкти виборів вправі мати не тільки свою партійно-політичну ідеологію, але й вести пропаганду, агітувати за нею в період виборчої кампанії. Політичні суб'єкти виборчого права виступають уповноваженими виборчим законодавством виразниками влади народу, що суттєво впливає на політичний зміст виборчих відносин.

До адміністративних суб'єктів виборчого права належать виборчі комісії, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також посадові та службові особи названих органів. На них виборче законодавство як основну функцію покладає обов'язок сприяти здійсненню виборчих прав громадян шляхом створення належних умов для організації і проведення виборів, а також запобігання порушень виборчого законодавства.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3–4. – Ст. 15.

Наведена класифікація суб'єктів виборчого права може бути доповнена й іншими параметрами. Наприклад, залежно від ступеня участі у виборах усіх учасників виборчих правовідносин можна поділити на обов'язкових і факультативних. Першу групу складають ті з них, без яких виборчий процес не зможе якісно забезпечити проведення виборчих кампаній. За цим же критерієм до обов'язкових учасників можна віднести виборців, кандидатів, зареєстрованих кандидатів, виборчі комісії, органи державної влади, органи місцевого самоврядування їх службові та посадові особи, засоби масової інформації.

До факультативних суб'єктів виборчого права належать уповноважені представників партій (блоків), довірені особи, спостерігачі. Участь у виборчому процесі не є обов'язковою.

Слід підкреслити, що незалежно від критеріїв систематизації суб'єктів виборчого права, всі вони тією чи іншою мірою мають на меті забезпечення дієздатного процесу формування представницьких засад народовладдя, створення виборцям належних умов для легітимного виявлення своєї волі.

Ю. В. Ткаченко, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

До питання про природу юридичних конфліктів, що виникають у процесі парламентських виборів

Багатовіковою практикою державно організованого життя суспільства вироблено чимало способів здобуття державної (політичної) влади різними соціальними силами, які можна поділити на дві групи: легітимні і нелегітимні. Однією із форм легітимного, законного шляху приходу до влади є вибори — найбільш мирна і демократична процедура. Однак, не зважаючи на мирний характер виборів, майже у всіх державах світу в процесі їх здійснення відбувається загострення політичної боротьби, зростання напруженості суспільного життя і, як наслідок, поява та розгортання конфліктів, що можуть мати небезпеку не тільки для сторін, котрі конфліктують, а і в цілому для суспільства. Тому вивчення проблем, пов'язаних з електоральними конфліктами, є завжди актуальним і необхідним.

Юридичні конфлікти, що виникають у процесі парламентських виборів, мають, як правило, ознаки, риси, котрі характеризують соціальні конфлікти взагалі. Соціальні конфлікти — це «зіткнення протилежних інтересів чи поглядів, крайнє загострення суперечностей, що призводить до ускладнень або го-

строї боротьби»¹. Відповідно до цього електоральні конфлікти юридичного характеру можна визначити як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, носіями яких є учасники виборчого процесу, щодо вирішення виникаючих суперечностей між ними на основі юридичних норм, процедур та інших юридичних засобів. Особливу гостроту таким конфліктним відносинам у процесі виборів надає те, що вони спрямовані на здобуття державної влади, оскільки тільки з моменту отримання депутатського мандату політичні сили можуть реально здійснювати державно-владні повноваження і тим самим одержувати можливість контролювати та спрямовувати як матеріальні ресурси і цінності, що перебувають під контролем держави, так і поведінку інших суб'єктів суспільних відносин.

Розглядувані юридичні конфлікти слід відносити до такої конфліктної поведінки, як боротьба². Ця форма конфліктної поведінки за своїм характером є найбільш активною та небезпечною, що може потягти за собою гострі форми протікання конфлікту та тяжкі його наслідки. Домінування у сфері виборчих відносин подібних форм поведінки означає, що головне завдання держави полягає в остаточному розв'язанні та ліквідації таких конфліктів на основі правових норм, а не тільки в пом'якшенні та виключенні гострих форм їх протікання. У цьому аспекті важливим є з'ясування того, наскільки ефективно здатні норми права вплинути на появу, розвиток та розв'язання конфлікту і яким чином необхідно використовувати юридичні механізми щодо управління, пом'якшення та попередження конфліктної взаємодії. Це ж підкреслює і академік Ю. М. Тодика, вказуючи, що «законодавство і політико-правова практика повинні бути спрямовані на недопущення та усунення можливих державно-правових конфліктів. Важлива розробка таких юридичних процедур, які б допомагали виявляти конфлікти в державно-правовій сфері і давали б можливість перенести конфлікт у юридичну сферу з цивільованою процедурою їх розгляду і розв'язання»³.

¹ Українська радянська енциклопедія: В 12 т. — К.: Головна редакція УРЕ, 1980. — Т. 5. — С. 380.

² Див.: Солов'єв А. И. Конфликты в государственно-административной сфере // Полис. — 1997. — № 4. — С. 156.

³ Тодика Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: Учебное пособие. — Харьков: «Фолио»: «Райдер», 1998. — С. 211–212.

Юридичні конфлікти, що виникають через виборчі відносини, є змішаними юридичними конфліктами¹, оскільки вони, як і всі інші змішані юридичні конфлікти, розпочинаються, в основному, поза сферою правових відносин і незалежно від норм права, а тільки з часом набувають юридичного характеру за відповідними ознаками та рисами. Такі елементи виборчих конфліктів, як привід, суб'єктивна сторона та мотивація, пов'язані в основному з проблемою влади і далекі від правової матерії, об'єктна ж їх сторона неминує викликає появу на певних стадіях конфлікту правових елементів різної інтенсивності і таким чином відбувається юридизація цих політичних на початковому етапі конфліктів. У «чистому» ж юридичному конфлікті його привід, об'єкт, суб'єктивна складова, учасники, мотивація їх поведінки, тобто всі елементи конфлікту, завжди мають правові ознаки, а сам конфлікт, як правило, викликає юридичні наслідки.

Для характеристики виборчих юридичних конфліктів можуть бути використані розроблені теорією конфліктології загальні умови виникнення соціальних конфліктів. По-перше, конфлікт виникає лише за наявності двох і більше сторін, причому в процесі його розвитку виникають тенденції до поляризації сторін на суб'єктів, що протистоять один одному. По-друге, необхідною умовою конфлікту є наявність «дефіциту», тобто обмеженої кількості матеріальних чи духовних благ, коли всі бажаючі не можуть задовольнити своєї потреби в них. Дефіцит може бути у вигляді речей, матеріальних або духовних цінностей, престижних занять, професій, робочих місць тощо. По-третє, конфлікт виникає лише тоді, коли сторони намагаються досягти мети за рахунок одна одної, досягнення однієї сторони означає невдачу іншої. По-четверте, важливим аспектом конфліктних відносин є влада, бо, лише маючи її, можна контролювати і спрямовувати поведінку іншої сторони².

¹ Юридическая конфликтология / Под ред. В. Н. Кудрявцева. — М., 1995.

² Конфліктологія: Підручник / Л. М. Герасіна, М. І. Панов, Н. П. Осіпова та ін. / За ред. професорів Л. М. Герасіної та М. І. Панова. — Харків: Право, 2002. — С. 32–33.

Аналіз парламентських виборів 2002 року в Україні показує, що для виникнення та розгортання конфліктів, в тому числі і юридичних, були в наявності всі необхідні умови. Так, у передвиборну боротьбу за парламентські місця в Україні вступили 33 політичні партії і блоки політичних партій, за списками яких балотувалося 3 755 кандидатів і 3 238 кандидатів у народні депутати України по мажоритарним округам¹, передвиборчі програми та платформи яких нерідко були майже полярно протилежними. Таким чином, бажаючих отримати депутатський мандат було значно більше ніж 450 місць у парламенті, тобто 14 претендентів на один мандат, а це означає, що переважна більшість із них не змогла б задовольнити свої потреби в отриманні статусу народного депутата України. Такий стан речей об'єктивно призводив до загострення боротьби між учасниками виборчого процесу.

Природа юридичних конфліктів, що виникають із виборчих відносин, може бути розкрита за допомогою з'ясування їх сутності, причин виникнення, рушійних сил, мотивації та характеристики конфліктуючих сторін.

Сутність цих конфліктів зводиться до вирішення суперечностей, що виникають між різними учасниками виборчого процесу. Її розкриття є можливим за допомогою таких структурних елементів (ознак) конфлікту, як предмет та об'єкт. Предметом конфліктів, що розглядаються, виступає проблема завоювання влади, оскільки саме заради неї конфліктуючі суб'єкти прагнуть розв'язання цієї головної суперечності, вступають у боротьбу між собою. Об'єктом же цих юридичних конфліктів, як і будь-яких інших соціальних конфліктів, завжди виступає певний дефіцитний ресурс, що являє собою матеріальну або духовну цінність, якою прагнуть володіти або користуватися конфліктуючі сторони. У цьому випадку таким об'єктом є право на отримання депутатського мандату. Саме він, як можливість здійснювати державно-владні повноваження, знаходиться в площині схрещення інтересів тих соціальних суб'єктів, що беруть участь у парламентських виборах. Таким чином, об'єкт виборчого конфлікту найбільш тісно

¹ 14 претендентів на один мандат // Голос України. — 2002. — 30 березня.

пов'язаний з правовою матерією, а саме: з конституційно-правовим інститутом правового статусу народного депутата України та конституційно-правовим інститутом виборів народних депутатів України як легітимної і законної процедури отримання даного статусу.

На природу виборчих конфліктів впливають і безпосередні причини їх виникнення, які становлять один із його елементів. Такі причини традиційно поділяють на об'єктивні та суб'єктивні. Вибори до Верховної Ради України в 2002 році визначили, що головними безпосередніми об'єктивними причинами виникнення юридичних конфліктів у цій сфері виступали проблеми застосування виборчого законодавства, наприклад, не досить чітка врегульованість процедури підрахунку голосів, зокрема, недостатня її прозорість і гласність, невизначеність процедури одержання копій протоколів щодо підрахунку голосів безпосередньо на місцях тощо. Слід зазначити, що інколи і демократичні норми Закону України від 18 жовтня 2001 року «Про вибори народних депутатів України» (далі — Закон), котрий був оцінений позитивно міжнародними спостерігачами, яких в Україні було 944 особи із 49 країн, серед них — 146 із країн СНД та 312 — від ОБСЄ¹, виступали як джерело конфліктів. Так, норма про голосування за відкріпними посвідченнями була використана в зовсім інших цілях, оскільки відомі такі випадки, коли тисячі виборців прибували з інших округів для підтримки «потрібного» кандидата. Ця норма була використана політичними силами у своїх цілях для обходу закону, отже, доцільність була поставлена попереду законності. Також були і причини, більш пов'язані з організаційною, а не правовою стороною регулювання виборчого процесу. Це і застарілий порядок складання списків виборців, що потім призвело до великих черг на виборчих дільницях у день голосування, і непристосованість приміщень для голосування, і недостатня кількість штату на виборчих дільницях, і втручання у виборчий процес представників місцевої влади. Були і випадки тиску та переслідування деяких кандидатів, агітаторів та виборців, під час передвиборної кампанії було навіть вбито двох кандидатів².

¹ Голос України. — 2002. — 29 березня.

² Змова чи переслідування // Голос України. — 2002. — 2 квітня.

Розкриттю особливостей юридичних конфліктів у виборчих відносинах допомагає аналіз і суб'єктивних причин, їх рушійних сил та мотивації. Мотиви у конфлікті — це спонукання до вступу в конфлікт, пов'язані із задоволенням потреб, сукупність зовнішніх і внутрішніх умов, які викликають конфліктну активність суб'єкта. З цієї точки зору в діях конфліктуючих сторін розрізняють апеляцію до потреб, інтересів, цінностей та норм¹. Конфлікт буде повним та розгорнутим, коли він заснований на одночасному включенні в мотивацію всіх чотирьох рівнів мотивації: і потреб, і цінностей, і інтересів, і норм.

Електоральні конфлікти в більшості випадків є розгорнутими з переважним значенням ціннісно-нормативного рівня, який є основою диференціації політичних сил. Але у виборчих конфліктах юридичного характеру на перший план вже виступає рівень потреб та інтересів. Таким чином, основним мотивом, що спонукає учасників виборчих відносин до конфліктних дій юридичного характеру, виступають прагнення задовольнити свої потреби та інтереси, насамперед, потреби владарювати шляхом отримання статусу народного депутата.

Вивчення практики функціонування інституту парламентських виборів в Україні дає змогу дійти висновку, що в основному завдання по розв'язанню конфліктів, які виникають в їх процесі, вирішується. Значною мірою це забезпечується тим, що виборчим правом найбільш повно врегульована об'єктивна сторона цих юридичних конфліктів.

На наш погляд, значно сприяло б оптимальному вирішенню таких конфліктів і належне врегулювання їх суб'єктної сторони. Наприклад, конфліктний характер на минулих виборах мало питання стосовно того, чи можуть бути зареєстровані кандидатами в народні депутати України особи, що мають подвійне громадянство. Також не врегульоване законом питання стосовно того, чи може політична партія, яка не є суб'єктом виборчого процесу (ст. 11 Закону), проводити передвиборчу агітацію за чи проти будь-якої іншої партії (блоку) або кандидата в народні депутати України. Розділ VIII цього Закону не передбачає такої можливості, але прямо і не забороняє. Можна навести ще один приклад «невиписанос-

¹ Див.: *Здравомыслов А. Г.* Социология конфликта. — М., 1996.

ті» суб'єктної сторони виборчого процесу. Частина 2 ст. 57 Закону встановлює тих суб'єктів, хто не може бути довіреною особою кандидата у народні депутати. Як видається, під цю категорію не підпадають самі народні депутати і депутати місцевих рад. Але вплив цих осіб на виборців може бути значно більший, ніж інших громадян, і це може бути також порушенням принципу рівних виборів, оскільки в кандидатів у народні депутати України, що мають таких довірених осіб, є значна перевага перед іншими кандидатами.

Можна виказати думку, що з метою попередження конфліктів бажано було б передбачити більш розвинуту систему адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства, а також вдосконалити процедуру розгляду виборчих спорів виборчими комісіями та судами. Як показала практика, до виборчих комісій на минулих парламентських виборах надходила велика кількість скарг, що значно ускладнювало їх роботу. У цьому аспекті є корисним досвід США, де виборчі комісії майже не займаються розглядом спорів під час виборів, оскільки для цього там створюються спеціальні комісії при головних юристах штатів. Звісно, такі комісії мають змогу оперативніше розбиратися з такими скаргами, ніж виборчі комісії та суди. В Україні це можна було б реалізувати шляхом формування на час виборів при обласних управліннях юстиції спеціальних комісій у складі незалежних адвокатів, які б безпосередньо розглядали спори, пов'язані з виборчим процесом.

М. П. Кучерявенко, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедрою фінансового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Податок і збір: спільність і відмінності правового режиму

Виникнення податків тісно пов'язане з формуванням держав. Важко визначити час появи податків, можна лише говорити про відносно тривалий процес становлення платежів податкового характеру. Епізодичні, випадкові, тимчасові платежі з часом перетворюються на стабільний атрибут державної організації, розвиток їх зумовлений широким спектром історичних, економічних, політичних, географічних і національних особливостей. Наприклад, розвиток податкових систем держав континентальної Європи йшов шляхом переважно прямого оподаткування (що спричинилося відсутністю вільних територій, неможливістю приховування об'єктів оподаткування), тоді як у Новому світі акцент робився на непрямі податки (в умовах наявності вільних земель і нерозвиненості виробництва). Відсутність об'єктів майнового оподаткування, зазначав П. І. Тарасов, приводила до того, що підставою при встановленні податків були різні основи: часто навіть одна зручність стягування була достатнім приводом до встановлення того чи іншого збору; взагалі ж мита передували податкам. Але з розвитком господарських понять усві-

© Кучерявенко М. П., 2002

домлення вигоди привело до того, що для податного обкладання вони почали узгоджуватися з майновим становищем платників. Деяким зборам наданий був характер реального податку, зверненого на майно. Спочатку збору піддавалися предмети більш видні, ті, що було важко приховувати, як, наприклад, нерухомість, особливо, земля. З'явилися таким чином майнові і, особливо, поземельні податі. Майнові податі, падаючи на деякі предмети, не стосувалися багатьох інших, які звільнялись від оподаткування. Щоб усунути цю незручність, був обраний принцип: основним стало оподаткування непряме, яке поширювалось на споживачів, як дійсних платників, через посередництво виробників чи торговців, які вносили збір за покупців чи споживачів їхніх товарів¹.

Аналізуючи зміст податків, необхідно враховувати, що вони є не єдиним джерелом доходів бюджету і являють собою лише один з видів позаекономічного державного примусу. Крім власне податків, яким належить головна роль у формуванні бюджету, існують і інші види вилучень у бюджеті: ліцензійні і реєстраційні збори, збори з населення. Крім того, підприємства і громадяни роблять обов'язкові відрахування, сплачують різні тарифи та інші обов'язкові платежі. Різноманіття форм вилучень викликає необхідність визначити, які ж з них є безпосередньо податком, а які — неподатковими платежами. Мабуть, усю систему платежів, що входять у податкову систему, можна розділити на податки і платежі податкового характеру. Якщо до першої групи належать саме податки (на прибуток, на землю тощо), то друга група складається зі зборів і відповідних податкових платежів (мити, державний збір тощо).

Формування податкової системи, включення до неї певної кількості податків не є самоціллю. В основі цих процесів лежить чіткий орієнтир — обсяг бюджетних витрат. Податкова система і забезпечує основні надходження для покриття цих витрат. Незважаючи на тісний зв'язок доходів бюджетів і податкових надходжень, необхідно їхнє чітке розмежування. Нерідко в спеціальній літературі як синоніми використовуються кілька термінів: «доходи держави», «доходи бюджету» і «податкові надходження». Звичайно, ці поняття важко роз-

¹ Див.: Тарасов П. И. Очерк науки финансового права. — Ярославль, 1883. — С. 552—553.

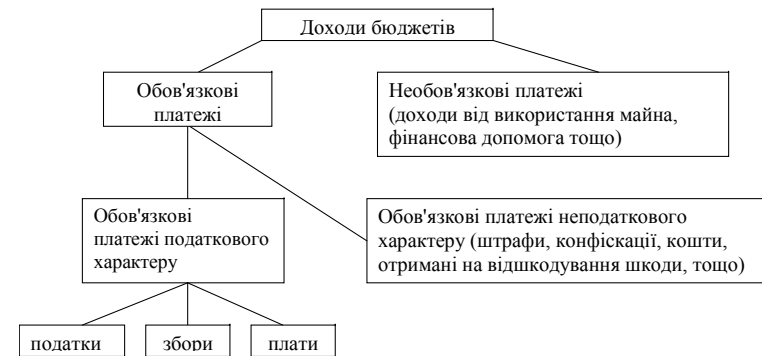
глядати ізольовано, але саме з урахуванням їх відмінностей можна виявити суть кожної категорії. Доходи держави відрізняє від доходів бюджету відсутність зв'язку із якими-небудь часовими рамками, тоді як доходи бюджету обмежені певним періодом (бюджетним) і чітко визначеними каналами надходжень. І лише як один з каналів таких надходжень до прибуткової частини бюджету законодавець передбачає податкові надходження. Але навіть ці надходження не складаються винятково з податків, тому що сюди ж входить система зборів і платежів, що принципово відрізняються і по суті, і за механізмом вирахування.

Досить специфічну класифікацію доходів бюджетів залежно від методу залучення коштів пропонує Д. А. Бекерська, коли викремлює: «1) податки; 2) збори; 3) обов'язкові платежі; 4) інші доходи; 5) податкові надходження; 6) внески в державні цільові фонди, що включаються в державний бюджет»¹. По-перше, важко за запропонованою класифікацією визначити співвідношення податків, зборів, обов'язкових платежів. За таким поділом це різні поняття, хоча досить часто категорія обов'язкових платежів використовується як родове поняття стосовно видів — податків і зборів. По-друге, якщо розмежувати податки і податкові надходження, то не ясно, що ж належить до останніх, адже йдеться певною мірою про синоніми.

Навряд чи в цій ситуації можна чітко відмежовувати бюджетні і податкові норми. Важко уявити собі систему бюджетних доходів без податкових надходжень. Це та галузь регулювання, де бюджетні і податкові норми повинні застосовуватися з неодмінною кореспонденцією одна одній, чітким, нерозривним взаємозв'язком. У цій ситуації і необхідна, на наш погляд, визначеність у співвідношенні понять «податки», «доходи бюджетів» і т. д. Хотілося б пояснити це на схемі.

Часто як синоніми вживаються поняття податку, збору, обов'язкового платежу. Дійсно, це дуже схожі, але не такі, що збігаються, категорії. Поняття обов'язкового платежу є родовим, що охоплює всю сукупність податків і зборів (при цьо-

¹ Бекерская Д. А. Налоговое право и налоговое законодательство в Украине: Учебное пособие. — Одесса, 2000. — С. 9.



му треба враховувати, що йдеться про обов'язкові платежі податкового характеру, оскільки штрафи, стягнення теж мають обов'язковий, але не податковий характер), і в широкому значенні обов'язкові платежі податкового характеру складають податкову систему. У свою чергу, податки і збори є видовими категоріями, являють собою форми обов'язкових платежів податкового характеру. У цілому ж обов'язкові платежі в нашому контексті включають:

1) податки; 2) збори; 3) податкові плати (мити, плата за торговий патент тощо).

Розмежування податків, зборів, платежів є не винятково теоретичною проблемою, але й значною мірою проблемою практики.

По-перше, коли йдеться про податки, то це насамперед безумовні і нецільові платежі, і після їхнього надходження в бюджети неможливо простежити використання цих коштів, та в цьому і немає необхідності. У ситуації ж із зборами картина інша. Це цільові надходження, які необхідні для фінансування певних заходів і мають, таким чином, чітке цільове призначення. Тому можна порушувати питання про нецільове використання коштів (може навіть йтися про самостійний склад правопорушення).

По-друге, податки, в основному, надходять до бюджетів, тоді як збори можуть формувати цільові фонди. Тому, якщо необхідно закріпити винятково стабільні надходження до бюджетів не-

цільового характеру, — це безумовно податки. Якщо ми хочемо закріпити стійкий зв'язок між податковими надходженнями і джерелами, з яких вони спрямовуються, — це збори.

І, *по-третє*, якщо встановлення, зміна і скасування податків і всіх елементів правового механізму податків є винятковою компетенцією органів державної влади, то деталізацію елементів зборів у перспективі можна розглядати і як компетенцію виконавчих органів.

Законодавча норма певним чином може розглядатися як підсумок, результат розвитку наукових поглядів. Причому порівняння податків, мит, зборів характерно як для етапу формування науки фінансового права, так і для сучасного періоду її розвитку. І. Х. Озеров підкреслював, що під виглядом мита нерідко з'являвся в історії податок. Коли були виснажені домени і королі мали потребу в коштах, а стани туго опору у відшукуванні собі коштів, а саме встановлювали збори за послуги, що нібито надаються ними, і з цією метою по річках протягували ланцюга і за підйом їхній, за надання спеціальної послуги, стягували мита; отже, тут симулювалася послуга, і мито по суті було податком, тому що суспільно-правові відносини того часу стояли на шляху до введення податків у чистій формі: єдність людей була ще дуже мала, і громадяни погоджувалися платити тільки тоді, коли бачили, що за це вони одержують певну послугу, а не заради загального блага; ця ідея при малому економічному розвитку того часу була ще далекою від розуміння тодішнього громадянина; оскільки культурні завдання держави були мало розвинуті й державі доводилося дуже рідко дійсно робити послуги, то королі штучно створювали перешкоди, особливо для торгівлі, потім, усуваючи їх, брали мито нібито за зроблені послуги. Важливо мати на увазі цей історичний «одяг» податку: він тоді нерідко полягав у сплаті мит¹.

Сплата податку і мит, на думку Е. Н. Берендтса, була публічно-правовим зобов'язанням приватної особи на користь держа-

¹ Див.: Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Курс лекций: Научное издание. — 4-е изд. — М., 1911. — Вип. 1: Учение об обыкновенных доходах. — С. 49.

ви. Якщо відносно мит це зобов'язання виникало залежно від волі даної особи, то обов'язок сплати податку не є обов'язком одноразовим, що припиняється, повторюється періодично, а є обов'язком тривалим залежно від того, чи продовжує існувати та підстава обкладання, встановлена або визнана законом.

Податний обов'язок не є наслідком звертання до держави або її органів за якою-небудь послугою. Він існує незалежно від усіляких особливих відносин між владою і громадянами; він існує в силу закону і його вимог, звернених до самих громадян, що за визначеними, у законі зазначеними, ознаками визнаються такими, що підлягають обкладанню. За сплатою податку не відбувається здійснення якої-небудь дії з боку влади в інтересах особи, що сплатила податок, якщо не вважати видачі квитанції про внесок податку, що є доказом виконання податного обов'язку¹.

Законодавства багатьох держав, у тому числі й України, не розмежовує ці категорії, і податкова система характеризується як сукупність податків і зборів. Податкове законодавство Російської Федерації подає поняття податку і збору, і їх розмежування закріплене в ст. 8 «Поняття податку і збору» Податкового кодексу.

1. Під податком розуміють обов'язковий, індивідуально безоплатний платіж, стягнутий з організацій і фізичних осіб у формі відчуження приналежних їм на праві власності, господарського ведення чи оперативного керування коштів з метою фінансового забезпечення діяльності держави і (чи) муніципальних утворень.

2. Під збором розуміють обов'язковий внесок, стягнутий з організацій і фізичних осіб, сплата якого є однією з умов здійснення відносно платників зборів державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами і посадовими особами юридично значущих дій, включаючи надання певних прав чи видачу дозволів (ліцензій).

Наочно видно з порівняння цих визначень, що законодавчо закріплені й основні відмінності податку від збору: індивідуальна безплатність, безумовність, відчужуваність тощо.

¹ Див.: Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. — СПб., 1914. — С. 250–252.

Природно, у податку, мита, збору існує ряд спільних рис¹. До них належать:

1. *Обов'язковість сплати* податків і зборів у відповідні бюджети і фонди.

2. *Чітке надходження їх у бюджети і фонди*, за якими вони закріплені.

3. *Вилучення їх на основі законодавчо закріпленої форми і порядку надходження*.

4. *Примусовий характер вилучення*.

5. *Здійснення контролю* єдиними податковими органами.

6. *Безеквівалентний характер* платежів.

Однак, незважаючи на схожість цих механізмів, вони мають чіткі відмінності.

Мито і збір відрізняються від податків:

А. *За значенням*. Податкові платежі забезпечують до 80% надходжень до доходної частини бюджету, інші види відраховань є, відповідно, меншими.

Б. *За метою*. Мета податків — задоволення потреб держави, мета мита, зборів — задоволення певних потреб чи витрат установ.

В. *За обставинами*. Податки являють собою безумовні платежі; мито, збір виплачуються у зв'язку з послугою, наданою платнику державною установою, що реалізує державно-владні повноваження.

Г. *За характером обов'язку*. Сплата податку пов'язана з чітко вираженим обов'язком платника; мито, збір характеризуються певною добровільністю дій і іноді не регулюються відносинами імперативного характеру.

Г. *За періодичністю*. Збори, платежі, мито часто мають разовий характер і їхня сплата здійснюється без певної системи; податки характеризуються періодичністю, сплати.

Відмінності з періодичності включають два підходи:

— періодичність сплати (збори, мито — одноразова сплата, податки — певна періодична сплата);

— періодичність дій (збори, мито прямо залежать від кількості дій, що породжують зобов'язання по сплаті, податки — чіт-

¹ Див.: Финансовое право: Учебник / Под ред. Н. И. Химичевой. — С. 230.

ко не узгоджуються з періодичністю дій, наприклад, періодичність сплати податку з власників транспортних засобів не пов'язується з характером використання транспортного засобу).

Д. *За відносинами відплатності*, що характерні для мит, зборів (на відміну від податків).

Таким чином, на відміну від загальних податкових платежів збори і мита мають індивідуальний характер і їм завжди властиві спеціальна мета і спеціальні інтереси¹.

Раніше основним критерієм розмежування мита і збору було надходження коштів: якщо в бюджет — мито, якщо на користь організації — збір. У сучасних умовах акценти трохи змістилися:

збір — платіж за володіння особливим правом;

мито — плата за здійснення на користь платників юридично значущих дій.

¹ Див.: Основы налогового права / Под ред. С. Г. Пепеляева. — М., 1995. — С. 27–30.

Є. О. Алісов, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Щодо проблеми правової інституціоналізації приватних грошей, які застосовуються в сучасних електронних платіжних системах

Електронні платіжні системи стали вже досить звичним явищем сучасного соціально-економічного життя. Їх розвиток обумовлений науково-технічним прогресом, необхідністю прискорення обігу товарів і коштів, а також загальною інформатизацією суспільства. З огляду на факти реального життя та показники, що наводяться в засобах масової інформації, характерною рисою останніх десятиріч було безпрецедентне зростання, передусім в економічно розвинутих країнах Заходу та Японії, сучасних інформаційних технологій, що включають нові засоби зв'язку та обробки інформації і пов'язаного з цим капіталовкладення в цю галузь¹.

© Алісов Є. О., 2002

¹ Див.: Мельянцева В. Информационная революция — феномен «новой экономики» // Мировая экономика и международные отношения. — 2001. — № 2. — С. 3–5; Цылев Р. Метаморфозы индустриальной экономики: проблема экономических измерений // Мировая экономика и международные отношения. — 2001. — № 2. — С. 18; Петровський С. Правовой статус электронных документов: возникновение и современное развитие // Хозяйство и право. — 2001. — № 12. — С. 18.

Нові технічні та технологічні, в тому числі інформаційні, можливості призвели до появи та застосування на практиці товарообміну та розрахунків нових явищ, до яких безсумнівно належать електронні системи продажу та здійснення платежів. Центральним елементом кожної такої системи є використовуваний в них так звані електронні гроші. Це явище у своєму розвитку має два напрямки: державний та приватний. Якщо характер та права природа таких грошей в державних платіжних системах, навіть за наявності декількох провідних точок зору, більш-менш зрозумілі внаслідок існування певних гарантій, контролю та примусу щодо їх застосування з боку держави, то відносно приватних — ні. При цьому слід зазначити наявність декількох проблем, які потребують свого вирішення.

По-перше, існує певна теоретична невизначеність у питанні щодо правового статусу та режиму таких коштів. Навіть з огляду на ч. 2 ст. 32 Закону України від 20 травня 1999 року «Про Національний банк України» № 679-XIV, згідно з якою випуск та обіг на території України інших грошових одиниць, ніж гривня, а також використання грошових сурогатів як засобу платежу забороняються¹, не можна сказати, що ця проблема остаточно вирішена. Заборона з боку держави іншим особам здійснювати певні дії, що розуміється нею як порушення її монетної регалії², в реальному житті не досягає своєї мети, бо саме такі правопорушення є свідченням необхідності застосування інших заходів впливу з боку держави на вже існуючі економічні відносини. До того ж треба зазначити, що не тільки недержавні підприємства, установи та організації порушують відповідну заборону. До цього вдається і сама держава в особі органів, до компетенції яких не входить емісія грошей та інших засобів платежу. Так, усім добре відома така форма сплати за проїзд у метрополітені, як жетон, котра за своїми ознаками відповідно до ч. 10 ст. 1 вищевказаного Закону України «Про На-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

² Докладн. див.: Бумме С. Ю. Конспект лекцій о Государственном хозяйстве. — 3-е изд. — СПб.: Типограф. Акц. Общ. «Брокгауз—Ефрон», 1914. — С. 98–100; Пау К. Г. Основные начала финансовой науки: Пер. с 5-го нем. изд-я под ред. А. Корсака. Т. 1. — СПб.: Тип. Майкова в доме Мин-ва Финансов 1867. — С. 199–205; та ін.

ціональний банк України» може бути віднесена до грошових сурогатів і є за своїм змістом приватними грошима¹.

До того ж термінологічні вади чинного законодавства також не дають змоги розглядати встановлену державою заборону як щось цілком визначене та зрозуміле. Так, не дивлячись на те, що останнім часом в Україні було прийнято декілька законодавчих та інших актів у галузі регулювання грошового обігу, серед яких чільне місце належить законам від 5 квітня 2001 року № 2346-III «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні»², а також від 7 грудня 2000 року № 2121-III «Про банки і банківську діяльність»³, все ще є проблемним співвідношення таких категорій, як «кошти», «засіб платежу», «платіжний засіб», «спеціальний платіжний засіб», «платіжна картка» тощо.

За умов відсутності узгодженої термінологічної уніфікації законодавства є неможливим дійове правове регулювання такого явища, як гроші приватних електронних платіжних систем, навіть якщо його суть буде зводитися державою до заборони використання таких засобів, що вже пройшли в суспільстві стадію хабітулізації (узвичаєння), яка передувє інституціоналізації грошей⁴.

Вищеозначена проблема стосується не тільки України. Такі труднощі притаманні і іншим країнам, наприклад Японії⁵.

По-друге, загальнотеоретичні труднощі безумовно негативно впливають на юридичну інституціоналізацію і легітимацію приватних грошей, що застосовуються в сучасних електронних платіжних системах, та їх належне правове регулювання на законодавчому рівні. Закріплені в статтях 92 та 99 Конституції України загальні засади та вимоги щодо регулю-

¹ Див. докл.: *Алисов Е. А.* О юридической природе частных денег // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — Харків: Національна юридична академія України. — 2000. — Вип. 42. — С. 137–141.

² Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 29. — Ст. 137.

³ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 5-6. — Ст. 30.

⁴ Див.: *Поляков А. В.* Правогенез // Правоведение. — 2001. — № 5 (238). — С. 217.

⁵ Див.: *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти: Пер. с англ. В. В. Белоскоков, К. Ю., Бурмистрова, Л. М. Бурмистрова и др. — М.: Издательство АСТ, 2001. — С. 94

вання створення та функціонування грошової системи країни достатньою мірою не вирішують проблеми визнання та юридичного оформлення існуючого в реальному житті явища, а відтак відсутні можливості впливу на розвиток таких відносин через поточне законодавство. До речі, необхідно зазначити ту обставину, що Конституцією України не заборонена можливість існування приватних грошей так само як не встановлено припису щодо законного платіжного засобу, крім вказівки в ст. 99 на те, що грошовою одиницею країни є гривня.

Заборона, встановлена в поточному законодавстві України, щодо використання приватних грошей, які застосовуються в сучасних електронних платіжних системах без огляду на необхідність подолання кризового стану розрахунків в господарстві країни, а також на існуючу практику не сприяє подальшому перетворенню економіки на ринкових засадах, котрі є загальноприйнятими у світі. До того ж відсутність альтернативних державному шляхів подолання негараздів у сфері розрахунків значно зменшує можливості вітчизняних виробників та фінансових інститутів, тому що за таких обставин нестача коштів у національній валюті призводить до використання для цієї мети іноземної. Зазвичай цей процес проходить у тіньовому секторі економіки, бо також не узгоджується з чинними правовими приписами.

По-третє, до цього часу питання щодо природи та юридичної сутності не тільки електронних грошей, але й взагалі безготівкових коштів є гостро дискусійною, що, у свою чергу, не може не вплинути на правове регулювання розрахунків з використанням електронних грошей і стосується не тільки приватної сфери їх застосування, але є також актуальним і для розрахунків у платіжних системах, які утворюються державою чи за її участі. Як вказує О. Б. Янішевський, одні фахівці припускають можливість визнання «безготівкових грошей» об'єктами речових прав, інші заперечують їх речову природу. Спробою примирення цих полярних поглядів є позиція щодо визнання безготівкових грошей юридичною фікцією готівкових грошей¹. Але такі точки зору є наслідком застосування методу дослідження, що визна-

¹ Див.: *Янішевский А. Б.* К вопросу о юридическом понятии безналичных денег // Закон и право. — 2001. — № 6. — С. 12–17.

частея як юридичний позитивізм, котрий обмежується формально-логічними операціями з метою проведення глибинного аналізу правового матеріалу для його використання в практиці правозастосування. Але при цьому поза увагою дослідників залишаються можливості інших методів вивчення та співставлення об'єктів та явищ. Зокрема, це стосується філософсько-логічного аналізу феномену безготівкових грошей.

У нашому випадку було б цілком слушно звернутися до прийому, який був застосований Л. О. Пановою під час аналізу бездокументарних цінних паперів як об'єкта права. Його сутність можна визначити як якісне розуміння речі, де:

1. Річ — це система якостей.
2. Різні речі — це різні системи якостей.
3. Одна й та ж сама річ — це одна й та ж сама система якостей¹.

За такого підходу треба визнати хибною позицію тих фахівців, які заперечують речову природу безготівкових грошей, оскільки вони реально виконують усі функції, властиві для грошей готівкових. І для цього не треба звертатися до утворення якихось юридичних фікцій.

По-четверте, істотною проблемою є нерозробленість питання про особливості розрахунків за угодами із застосуванням приватних грошей в електронних платіжних системах та їх наслідки. Це, передусім, стосується труднощів юридичного та технічного характеру щодо можливості судового захисту прав сторін таких угод. До того ж дискусійним є питання щодо виникнення, зміни та припинення зобов'язань через обмін електронними повідомленнями. На цей час укладення угод в електронній формі набуло досить широкого поширення в закордонній та міжнародній практиці «електронної комерції». Показовим у цьому є підхід до вирішення такої проблеми з боку Всесвітньої Організації Торгівлі, експерти якої дійшли висновку, що електронна торгівля як щось відокремлене не існує, і усі угоди не мають будь-яких інших особливостей, окрім того, що укладаються з використанням електронних засобів телекомунікацій².

¹ Див.: *Панова Л. А.* Бездокументарные ценные бумаги как объект права // *Предпринимательство, хозяйство и право.* — 1998. — № 11. — С. 20.

² Див.: *Петровський С.* Правовой статус электронных документов: возникновение и современное развитие // *Хозяйство и право.* — 2001. — № 12. — С. 18.

По-п'яте, треба наголосити на проблемі співвідношення цивільно-правового та фінансово-правового підходів до вирішення таких питань, які потребують їх взаємного узгодження. Навіть, якщо цивільним правом будуть вирішені всі питання щодо сутності та особливостей застосування приватних електронних грошей, їх широке запровадження в обіг в Україні буде ще деякий час стримуватись, внаслідок відсутності правового механізму визначення обов'язків осіб, які застосовують такі кошти у взаємних розрахунках, по відношенню до бюджетів різних рівнів та державних цільових фондів. Така проблема постане не тоді, коли законодавчо буде врегульоване коло питань цивільно-правового характеру, вона існує вже зараз. На цей час в Інтернеті існують багато електронних платіжних систем (російська електронна платіжна система WebMoney Transfer, вітчизняна — PayCash, американська — PayPal та найбільша у світі — E-Gold). Зараз склалася така ситуація, що електронні приватні гроші різних платіжних систем стали чи не загальноприйнятим засобом платежу в режимі он-лайн. У високорозвинутих країнах Заходу цей процес пішов значно далі ніж будь-де. Наприклад, гроші систем PayPal і E-Gold щось подібне до офіційних валют мережі. Щоденно через рахунки крупних фірм та простих користувачів у цих системах проходять десятки та сотні тисяч доларів: купуються обладнання, автомобілі, здаються в оренду приміщення тощо, не кажучи вже про суто «мережеві продукти» та операції на зразок купівлі доменів або оплати послуг хостінгу. В Україні та країнах СНД ситуація дещо інша, але й тут спостерігається зростання чисельності осіб, які залучаються до електронних платіжних систем. Так, через Рунет та Уанет можна здійснити купівлю великої кількості товарів у будь-якому з так званих «електронних магазинів». За даними самої WebMoney Transfer, за минулий рік новими користувачами системи стали 91 000 осіб. Таким чином, можна констатувати, що електронні платіжні системи є суттєвим резервом у подоланні кризи платежів та розвитку виробництва і товарообігу в Україні.

Враховуючи існування такого явища, треба зазначити і деякі його негативні моменти, серед яких одне з перших місць

посідає складність державного контролю щодо здійснюваних операцій. І річ не тільки в тому, що таким чином наголошується на необхідності захисту інтересів держави в особі фіска, цим робиться акцент на виробленні дієвого правового механізму забезпечення публічних потреб суспільства, зокрема економічної безпеки заощаджень та можливості їх широкого використання без загрози визнання угод недійсними.

Вищенаведені міркування в постановочному порядку покликані звернути увагу фахівців різних галузей права щодо необхідності проведення комплексних досліджень з метою вироблення відповідних моделей та їх подальшого щонайшвидшого впровадження в практичній діяльності.

М. Г. Шульга, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач сектором Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Міжнародні договори в системі джерел митного права

Джерела митного права мають різну юридичну силу і свою специфіку. Включення до системи джерел митного права міжнародних договорів та угод суттєво впливає на визначення в їхній ієрархії точного місця кожного джерела залежно від його юридичної сили в ієрархії джерел.

У зв'язку з тим, що Конституція України не містить вказівки на загальний принцип примата міжнародного права над внутрішнім, поступова ідентифікація українського митного законодавства із загальноприйнятими нормами міжнародного митного права протікає не так швидко й виразно. Зі змісту ст. 9 Основного Закону країни випливає, що складовою національного законодавства стають лише чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких дає Верховна Рада України. Крім того, в цій статті закріплено і пріоритет саме Конституції України, але не закріплено переваги міжнародного права над національним. Тут слід згадати, що Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р.¹

© Шульга М. Г., 2002.

¹ Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 29.

і Закон України від 10 грудня 1991 р.¹ «Про дію міжнародних договорів на території України» вказували на загальний принцип першості міжнародного права перед національним. Так, у Законі «Про дію міжнародних договорів» встановлено, що укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України й застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства.

У зв'язку з цим при розгляді співвідношення митного законодавства і міжнародних договорів з точки зору юридичної природи джерел митного права необхідно звернути увагу на правові проблеми, що пов'язані: 1) з процедурою включення міжнародних договорів до системи джерел митного права України; 2) з точним визначенням місця міжнародних договорів в ієрархії джерел митного права.

Що стосується першої проблеми, то вона взаємопов'язана з забезпеченням реалізації міжнародного договору на території України. Як уже зазначалося, частиною національного законодавства України стають міжурядові угоди України з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані й визнані нашою державою. Важливо зауважити, що при цьому відсутнє навіть згадування про таке правове явище міжнародної правової системи, як загальновизнані принципи й норми міжнародного права, котрі існують, як правило, у формі міжнародно-правових звичаїв. У митній справі міжнародно-правові звичаї найчастіше використовуються у двох випадках — при митному оформленні вантажу, який перевозиться морем, і при визначенні митної вартості товарів. У першому випадку застосовуються звичаї морських портів, за допомогою яких регулюються такі питання, як черговість пропуску судів для митного огляду, процедура сплати деяких видів портів зборів, стягування яких доручено митниці. У другому — митна звичаєва практика, що склалася в міжнародній торгівлі, визнається як один із можливих способів визначення митної вартості². У міжнародному праві загальновизнані

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 10. — Ст. 137.

² Див.: Козырин А. П. Таможенное право России: Учебное пособие. — М.: Фирма «Спарк», 1995. — С. 71

принципи й норми мають найвищу юридичну силу, визначають зміст усіх інших міжнародно-правових норм, а отже, і норм міжнародних договорів.

К. К. Сандровський зазначає, що все частіше визнаються джерелами міжнародного права юридично обов'язкові резолюції міжнародних організацій, причому обов'язкові не тільки всередині міжнародної організації, а й за рамками її діяльності, тобто серед держав-учасників. Основну причину виникнення таких актів він вбачає в зростанні числа організаційно-технічних питань за профілем діяльності відповідної міжнародної організації (це регламенти, які приймаються Всесвітнім поштовим союзом або Міжнародною організацією цивільної авіації, які можуть стосуватися порядку митного оформлення міжнародних поштових відправлень, процедури митного огляду в міжнародних аеропортах з метою як спрощення цієї процедури, так і її ускладнення)¹.

Митної сфери безпосередньо стосуються і принципи, закріплені в торгових договорах. Зовнішньоторговельні та інші види міжнародних зв'язків розвиваються відповідно до загальновизнаних принципів. Наприклад, *принцип (режим) найбільшого сприяння* означає, що іноземні суб'єкти господарської діяльності мають певний обсяг прав преференцій і пільг щодо мита, податків та зборів, котрими користується й (або) буде користуватися іноземний суб'єкт господарської діяльності іноземної держави, якому надано такий режим на підставі взаємної угоди згідно з відповідними договорами України.

Паритетний принцип означає договірне зобов'язання встановити для іноземних громадян і юридичних осіб такий самий режим, яким користуються громадяни та юридичні особи даної країни. У митній сфері національний режим може надаватися на договірній основі, а також в односторонньому порядку.

Принцип взаємності передбачає зобов'язання сторін надати одна одній рівноцінні вигоди або поступки. У митній справі він використовується при визначенні митних пільг для окремих категорій іноземних громадян (співробітників посольств, консульств, членів їх сімей та ін.).

¹ Див.: Сандровский К. К. Международное таможенное право: Учебник. — К.: О-во «Знання», КОО, 2000. — С. 55.

Загальновизнані принципи міжнародного права відіграють визначальну роль у розвитку національного права й законодавства в цілому і митного права й законодавства України зокрема. Внаслідок спеціального застосування вони набувають щодо митного права й законодавства суміжний характер, сприяючи розвитку цієї галузі права. Зазначені принципи також визначають зміст міжнародних договорів, багато з них втілюють у собі ті ідеї, до яких законодавець повинен прагнути в побудові правової держави. Інакше кажучи, їм властивий ідеологічний вплив, що виражається в дії загального праворозуміння. Це не виключає також концептуального впливу, тобто прямого чи непрямого запозичення правових теорій (доктрин). Можливе й добровільне використання іноземного права, коли держава допускає застосування тих чи інших правових інститутів і норм міжнародного права, зокрема міжнародного митного права.

Таким чином, міжнародні договори як такі не можна розглядати у вигляді частини національного законодавства, в тому числі митного, через те що не слід змішувати міжнародне митне право і митне право України, котрі являють собою дві різні самостійні системи права. К. К. Сандровський зазначає, що «міжнародне митне право — це самостійна галузь міжнародного права, яка складається з його принципів і норм, регулюючих відносини, що виникають між суб'єктами міжнародного права у процесі їх співробітництва з митних і пов'язаних з ними питань міжнародних економічних, торговельних, транспортних зв'язків і туризму»¹.

Безумовно, існує взаємовплив міжнародного й національного права. Щоб норма міжнародного права стала обов'язковою всередині держави, має відбутися трансформація міжнародно-правової норми в національні законодавчі та інші нормативно-правові акти, тобто повинна бути проведена процедура імплементації. Зв'язок митного законодавства й міжнародних договорів у митній сфері має бути опосередкованим. Таке опосередкування базується на положеннях Закону України «Про дію міжнародних договорів на території України».

¹ Сандровський К. К. Международное таможенное право.— С. 32.

Можливі й інші варіанти, наприклад, включення норм міжнародного договору до чинних нормативних правових актів шляхом внесення до них змін і доповнень чи опосередкування міжнародних договорів у системі митного законодавства України через прийняття нового нормативного правового акта, який реалізує норми міжнародного акта, або включення відповідних правових норм до нормативного правового акта у процесі розвитку законодавства. Так, у національному законодавстві з'явилися норми, що регулюють переміщення об'єктів права інтелектуальної власності (літературного, художнього творів, їх виконання, фонограми, передачі організації мовлення, комп'ютерної програми, бази даних, наукового відкриття, винаходу, корисної моделі, промислового зразка, знака для товарів і послуг, топографії інтегральної мікросхеми, раціоналізаторської пропозиції, сорту рослин тощо). Щорічно визначаються обсяги квот на окремі категорії експорту товарів у країни — члени Європейського товариства і США (а в деяких випадках застосовується подвійна перевірка без кількісних обмежень), затверджується перелік озоноруйнівних речовин і продукції, яка може їх містити, і вводиться їх квотування й ліцензування¹. Прийняття Україною з 15 липня 1994 р. на себе зобов'язань по Митній Конвенції про міжнародне перевезення вантажу із застосуванням книжки МДП (Конвенція МДП) від 14 листопада 1975 р. призвело до появи ряду актів, які регулюють перевезення без проміжного перевантаження вантажу в дорожніх транспортних засобах, складах транспортних засобів або контейнерах з перетином однієї або декількох кордонів від митниці місця відправлення однієї із сторін до митниці місця призначення другої за умови, що певна частина операції МДП провадиться автомобільним транспортом. Вантажі при цьому звільняються від сплати й депозиту ввізного (і вивізного) мита у проміж-

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2001 р. № 1703 «Про переліки товарів, експорт і імпорт яких підлягає квотуванню і ліцензуванню у 2002 році» // Офіційний вісник. — 2001. — № 51. — Ст. 2302.

них митницях і, як правило, від митного огляду в проміжних митницях¹.

Адаптація митного законодавства України до міжнародно визнаних норм і стандартів у галузі митної справи відбувається й без офіційного приєднання до конвенцій, прийнятих під егідою Ради митного співробітництва (Україна приєдналась до РМС 19 червня 1992 р.; нині це Всесвітня митна організація). Наприклад, 18 липня 1997 р. наказом Державної митної служби № 336 було затверджено Тимчасове положення про порядок відкриття, функціонування й контролю за діяльністю магазинів безмитної торгівлі. Таким чином, з'явилася можливість тимчасово використовувати передбачений Конвенцією Кіото 1973 р. режим, при якому товари перебувають й реалізуються в порядку роздрібною торгівлі під митним контролем на митній території України (в зонах митного контролю, розташованих в аеропортах, морських портах, відкритих для міжнародного сполучення).

Отже, автоматична інкорпорація міжнародних договорів до системи митного права, як правило, не відбувається, але вона можлива в певних межах. Новий Митний кодекс України (ст. 7) визначив, якщо в міжнародному договорі України, укладеним у встановленому законом порядку, встановлено інші правила, ніж передбачені цим Кодексом, то застосовуються правила міжнародного договору². Із цього випливає, що національні норми митного права дають підстави для прямого використання міжнародного договору, однією із сторін якого є Україна. У всіх інших випадках безпосереднього включення міжнародних договорів до системи національного митного законодавства не передбачено. Разом із тим сам міжнародний договір залишається джерелом міжнародного права, що утворює складну правову конструкцію. У науковій юридичній літературі у зв'язку з цим з'явився новий термін, за-

¹ «Про порядок митного оформлення книжки МДП на товари та інші предмети, які перевозяться між митницями, з дотриманням процедури МДП»: Наказ Державного Митного комітету України від 6 березня 1995 р. № 83 // Митне законодавство України: Частина II. — Харків: Ксилон. — С. 134 — 140.

² Урядовий кур'єр. — 2002. — № 148.

пропонований Ю. О. Тихомировим, — міжнародно-національна норма¹. Закріплення підходу до співвідношення різних джерел митного права потребує подальшої розробки, внесення змін і доповнень до митного законодавства, що усуне необхідність коментарів з приводу юридичної сили співставлених актів.

¹ Див.: Тихомиров Ю. А. Право: национальное международное, сравнительное // Государство и право. — 1999. — № 8. — С. 5—12.

А. А. Козіна, начальник Управління податкової міліції в Харківській області

Деякі проблеми становлення й розвитку податкової політики та податкової системи України

Податки¹ — основне фінансове джерело існування будь-якої держави². Провідна роль у забезпеченні виконання дер-

© Козіна А. А., 2002

¹ Податок — обов'язковий внесок до бюджету відповідного рівня або в позабюджетний фонд, який здійснюється юридичними і фізичними особами (платниками податків) в порядку та на умовах, що визначаються законодавчими актами (див.: *Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В. Е. Крутских.* — 2-е изд. — М.: ИНФРА-М, 1999. — С. 183. Практично тотожне визначення податку подається і в ст. 2 Закону України від 25 червня 1991 року «Про систему оподаткування» (Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 39. — Ст. 511.), де податок визнається як «обов'язковий внесок до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваний платниками у порядку і на умовах, що визначаються законами України про оподаткування». *Обов'язковим платежем, що справляється з юридичних і фізичних осіб називає податок і Закон України від 3 липня 1992 року «Про плату за землю»* (Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 38. — Ст. 560.).

² Якщо бути відвертим, як то кажуть «до кінця», то це не зовсім так. Для певної (досить невеликої) кількості держав податки не є основним джерелом фінансових надходжень. Згадаємо, наприклад, таке державоподібне утворення як Ватікан, бюджет якого формується, в основному, за рахунок добровільних внесків віруючих (частково й туристів). Бюджети найбідніших країн світу наповнюються переважно за рахунок експорту сировини (вже хоча б тому, що з громадян немає чого стягувати в таких розмірах, щоб забезпечити належне задоволення потреб держави та суспільства).

жавою функцій щодо регулювання економічних процесів належить саме їм. Податкова, бюджетна й кредитно-грошова політика є ефективним методом регулювання ринкової економіки. Податки як один із головних атрибутів ринкової економіки відіграють у нашій державі все більш значну роль. Для такого твердження існують об'єктивні підстави, оскільки податки — це матеріальна основа існування усіх державних та громадських інституцій. Значна кількість коштів, які спрямовуються на реалізацію соціальних програм (підтримання незахищених верств, заробітна плата осіб, зайнятих у бюджетній сфері, тощо), формується за рахунок саме податкових надходжень¹.

Щодо теоретичних засад окреслення самої податкової політики², то її можна визначити як діяльність держави, спрямована на врегулювання правовідносин у сфері оподаткування, за допомогою встановлення видів податків, податкових ставок, правил їх сплати тощо, для досягнення державою певних цілей (наповнення бюджету, фінансування соціальних та інших державних програм тощо).

Як бачимо, податки з'явилися у глибокій давнині разом з появою владних структур. «У східних слов'ян першою формою податків, — писав ще у 1882 році В. А. Лебедев, — були добровільні підношення своїх племен і данина з чужих»³. На нашу ж думку, до податку добровільні підношення відносити не можна. (Не підтверджує цього й історичний досвід розвитку податкових правовідносин.) Основними ознаками податку (і це в усьому світі) є його обов'язковість, примусова форма стягнення (у разі несплати у встановлений термін) та

¹ Див.: Закон України від 20 грудня 2001 року «Про Державний бюджет України на 2002 рік» // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 12-13. — Ст. 92.

² Політика (грец. *politikz*) — мистецтво управління державою (див.: *Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова.* — 5-е изд. — М.: Политиздат, 1987. — С. 370). Це визначення є узагальненим. На нашу думку, термін політика можна тлумачити і як мистецтво управління окремими державними інституціями або сферами діяльності.

³ *Лебедев В. А.* Финансовое право: Лекции. — СПб.: Типо-литография А. М. Вольфа, 1882. — С. 486.

фіксований розмір, на що вказують і наведені вище як наукові, так і юридичні визначення податку¹.

Перехід від натурального господарства до грошового, поява головних державних інститутів стали головними чинниками виникнення в подальшому різних видів податків. З часом податкові правовідносини стають обов'язковою і невід'ємною ланкою організації держави та суспільства.

Податки можна розглядати і як суттєві правові та фіскальні інструменти, за допомогою яких держава забезпечує себе необхідними ресурсами для фінансування найважливіших сфер суспільної діяльності (наука, освіта, охорона здоров'я, оборона, охорона правопорядку тощо). Оптимізація системи податкових надходжень та їх стабілізація є одним з провідних проблемних завдань держави, а правильна оцінка та розробка правового регулювання політики податкових надходжень — складають головні передумови її фіскальної й грошової політики. Неможливо ефективно керувати державними інститутами без належної організації податків.

Проблема запровадження податкової реформи, вдосконалення чинної податкової системи активно обговорюється в суспільстві, перебуває під постійним контролем Президента України та Верховної Ради України², в центрі уваги економістів, політиків та

¹ Цікаво, що і сам В. А. Лебедев на с. 8 згаданої праці пише: «Якщо б ідея суспільності та взаємодії інтересів приватних і державних була всіма ясно усвідомлена, тоді кожен член суспільства зробив би свій потужний внесок на задоволення суспільних цілей і з цього б складалося все фінансове управління і вся фінансова наука. Але, на жаль, це тільки мрія, такий ідеальний порядок неможливий. Саме тому держава мусить вживати певних заходів, іноді примусових, для того, щоб отримати потрібні кошти і спрямувати їх на досягнення державних цілей, тому що особистий, егоїстичний інтерес будь-якої людини стоїть попереду інтересів громадських і жертва на загальне благо приноситься часто з незадоволенням».

² Див.: Указ Президента України від 31 липня 1996 року «Про заходи щодо реформування податкової політики» // Урядовий кур'єр. — 1996. — № 146; Постанова Верховної Ради України від 4 грудня 1996 року «Про основні положення податкової політики України» // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 5. — Ст. 40; Постанова Верховної Ради України від 12 травня 1999 року «Про податкову політику в Україні та заходи щодо удосконалення податкового законодавства» // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 27. — Ст. 222; та ін.

правознавців¹. У той же час процеси, що відбуваються в нашій країні у цьому напрямку, проходять надзвичайно складно і неоднозначно. Україні так і не вдалося уникнути помилок та промахів у визначенні свого стратегічного «податкового курсу». Тут вплив мали як суб'єктивні, так і об'єктивні причини. Дався взнаки і брак досвіду, відсутність достатньої кількості кваліфікованих кадрів податківців, науково-практичних розробок щодо розвитку сфери податкової системи перехідного періоду.

Становлення нової податкової системи безпосередньо пов'язане з питанням про основні напрямки її реформування. Податкова система повинна чітко визначати всю сукупність податків, що стягуються в країні, їх форми, структури, методи побудови й особливості стягнення, передбачати дієвий фінансовий контроль за виконанням податкових обов'язків. Саме належним чином організована податкова система є одним із тих важелів, який сприятиме прискоренню соціально-економічного розвитку суспільства.

На наш погляд, подальший розвиток податкової системи України неможливий без активної опори на основні принципи оптимального оподаткування, розроблені ще шотландським економістом і філософом XVIII століття А. Смітом².

¹ Див.: *Кучма Л. Д.* Закріпити і розвинути позитивні тенденції в економіці та соціальній сфері // Урядовий кур'єр. — 2001. — № 58; *Кінах А. К.* Завдяки узгодженим діям держави вдалося прийняти реальний збалансований і чесний бюджет // Урядовий кур'єр. — 2002. — № 10; *Кравець В. М.* Проблеми реформування фінансового і банківського права // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. — Суми: ВВП «Мрія — 1» ЛТД: Ініціатива, 2000. — С.138–143; *Семчик О.* Правові аспекти формування Державного бюджету України // Право України. — 2002. — № 8. — С. 50–53; та ін.

² У своїй книзі «Дослідження про природу і причину багатства народів», яка побачила світ у 1776 році, він провадив думку, що піддані держави повинні брати участь в утриманні уряду відповідно до доходу, котрим вони користуються під заступництвом і захистом держави. Податок, який зобов'язується сплачувати кожна окрема особа, повинен бути точно визначеним, а не самовільним. Термін сплати, спосіб, сума платежу — все це повинно бути зрозумілим для платника і для будь-якої іншої особи. Невизначеність оподаткування розвиває нахабство і сприяє підкупності людей (див.: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатств народов. — М.: Экономика, 1935).

Формування сучасної податкової системи в Україні повинно реально спиратися і на такі принципи, як: 1) обов'язковість — впровадження норм щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), визначених на підставі достовірних даних про об'єкти оподаткування за звітний період; 2) встановлення відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства; 3) рівнозначність і пропорційність справляння податків; 4) рівність, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації, забезпечення однакового підходу до суб'єктів господарювання (юридичних і фізичних осіб, включаючи нерезидентів) при визначенні обов'язків щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів); 5) соціальна справедливість — забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення шляхом запровадження економічно обґрунтованого неоподаткованого мінімуму доходів громадян та застосування диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі та надвисокі доходи; 6) стабільність — забезпечення незмінності податків і зборів (обов'язкових платежів) і їх ставок, а також податкових пільг протягом бюджетного року; 7) економічна обґрунтованість — встановлення податків і зборів (обов'язкових платежів) на підставі показників розвитку національної економіки та фінансових можливостей з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його доходами тощо¹.

Для належного розвитку податкової системи суттєве значення має чітке окреслення суб'єктів, а також ознак та видів податкових правовідносин.

Як правильно зазначається, змістом податкового правовідношення є обов'язок платника податку внести до бюджету певну суму податку або збору згідно з встановленими ставками і в установлені терміни, а обов'язок компетентних органів полягає в забезпеченні і здійсненні контролю за

¹ Принципи визначені в Законі України від 25 червня 1991 року «Про систему оподаткування» // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 39. — Ст. 510 (в редакції Закону України від 18 лютого 1997 року) // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 16. — Ст. 119.

правильністю обчислення і перерахування до бюджету платником податку чи збору¹.

Держава, фізичні та юридичні особи є основними суб'єктами податкових правовідносин. (Без їх участі вони взагалі неможливі.) Платниками податків серед них є тільки фізичні та юридичні особи (одна сторона податкових правовідносин). Функція ж держави полягає у встановленні, регулюванні та контролі за податковими правовідносинами.

Систему податкових органів України, що уособлює державу (інша сторона податкових правовідносин), в межах спеціальних повноважень, похідних від завдань органу, утворюють податкові та митні органи. (Див. п. 1.15 ст. 1 Закону України від 21 грудня 2000 року «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»².)

¹ Див.: *Перепелиця М. О.* Правове регулювання статусу платників податків і зборів в Україні: Дис... канд. юрид. наук — Харків, 2001. — С. 64-65.

² Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 10. — Ст. 44. Слід зазначити, що вже ст. 2 цього Закону до таких органів (тобто контролюючих надходження податків, що і є основною функцією податкового органу), окрім названих, відносить й установи Пенсійного фонду України — по внесках у Пенсійний фонд України, та установи Фонду соціального страхування України — по внесках до Фонду соціального страхування України. Інакше кажучи, ці органи слід віднести до таких, які безпосередньо входять до системи податкових. Підтверджує такий висновок і п. 2.2.2. цієї ж статті, який прямо вказує, що інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування й сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), у тому числі й за зверненнями правоохоронних органів. На нашу думку, до непрямих податкових органів можна віднести й інші органи, на які покладені обов'язки регулювати податкові правовідносини, здійснювати контроль за дотриманням законодавства у сфері оподаткування. Наприклад, Державна контрольно-ревізійна служба в Україні відповідно до Закону України від 26 січня 1993 року «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» (Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110) повинна у разі виявлення будь-яких порушень, які виходять за межі їх предметних повноважень (у тому числі — і порушень податкового законодавства), повідомляти про це відповідні органи (ч. 2 ст. 12 Закону). Тут Державна контрольно-ревізійна служба виступає як орган опосередкованого податкового контролю. Такими, на нашу думку, є і НБУ, і органи Держказначейства України та деякі інші.

У цілому між державою (в особі означених органів) та платниками податків виникають правовідносини із оподаткування, які зводяться до: встановлення податків і зборів (обов'язкових платежів); встановлення порядків їх справляння (тобто правил «гри» у сфері оподаткування); відповідних дій щодо практичного стягування податків чи зборів (обов'язкових платежів).

Механізм оподаткування включає й інші засоби (наприклад, регулювання порядку усунення подвійного оподаткування, податкових пільг тощо), але в цілому вони зводяться до трьох вказаних вище елементів оподаткування.

Виважена податкова політика держави — запорука становлення ефективної системи оподаткування та прогресивних податкових правовідносин.

В. М. Гаращук кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Ознаки, функції та система фінансового контролю в Україні

Фінансовий контроль є своєрідним «прабатьком» усіх інших видів державного контролю¹. Саме потреба у відслідковуванні процесів утворення та руху матеріальних і особливо грошових коштів держави стала причиною появи спеціальних осіб, а пізніше — відповідних органів, наділених державно-владними повноваженнями щодо дослідження та корегування таких процесів.

Фінансовий контроль — важливий елемент управління, який дозволяє суттєво впливати на хід управлінської діяльності, корегуючи її в разі виявлення відхилень від визначеного напрямку. Його значимість обумовлена особливим предметом контролю — фінансовими та господарськими відносинами, які є базовими для будь-якої держави.

Призначення фінансового контролю полягає і в тому, що він виконує статистично-аналітичну функцію як у масштабі усієї держави, так і в межах відповідного господарюючого суб'єкту, що дозволяє бачити загальну картину господарювання, прогнозувати, планувати та корегувати господарську, фінансову та іншу діяльність.

© Гаращук В. М., 2002

¹ Винятком можна вважати тільки судовий контроль, який як інститут утворився іще за часів родоплемінної організації суспільства і за призначенням суттєво відрізнявся (й продовжує відрізнятися) від усіх інших форм державного контролю.

Фінансовому контролю, як і контролю взагалі, властиві систематичність, цілеспрямованість, всебічний аналіз інформації про фактичний стан на об'єкті. Водночас він служить інтегруючим засобом перевірки загальної скерованості управління і разом з тим спрямований на перевірку досягнення кінцевого результату управлінської діяльності на відповідних об'єктах контролю¹.

У літературі до функцій фінансового контролю відносять інформаційну (полягає в тому, що інформація, отримана в результаті здійснення фінансового контролю, є підставою для прийняття відповідного управлінського рішення та проведення певних дій, які забезпечать нормальне функціонування об'єкта контролю), профілактичну (полягає у викритті різного роду недоліків у роботі підконтрольного об'єкта), мобілізуючу (полягає у тому, що за результатами контролю на підконтрольному підприємстві, в установі, організації вживаються заходи щодо покращення фінансової, господарської діяльності), аналітичну (суть якої бачать у тому, що відомості, отримані під час проведення контрольних дій, необхідно не просто опрацювати і виявляти порушення, а й визначати причини, котрі призвели до цих порушень, прогалини чинного законодавства), стабілізуючу (контроль — важливий стабілізуючий фактор господарських та фінансових правовідносин), попереджувальну (контроль — це і спосіб попередження правопорушень), виховну (контроль — виховує в масах почуття господаря, непримиримість до різного роду відхилень від державних норм в економічному і культурному будівництві)². На нашу думку, до функцій контролю (будь-якого не тільки фінансового) можна віднести і функцію право-

¹ Див.: *Мухатаєв А. О.* Сутність фінансового контролю в Україні // Проблеми законності. — Харків: Національна юридична академія України, 2001. — Вип. 46. — С. 123.

² Див.: *Игнатовский П. А.* Развитой социализм. Общественно-экономическая динамика. — М.: Политиздат, 1974. — С. 283; *Ковалева Н. А.* О сущности и функциях финансового контроля при социализме // Актуальные проблемы советского административного права. — М.: ВЮЗИ, 1984. — С. 128; *Савченко Л. А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Монографія. — Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. — С. 30; *Устинова І. П.* Правовий статус органів фінансового контролю в системі органів державної виконавчої влади в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1997. — С. 44; *Финансовое право: Учебник / Под ред. проф. О. Н. Горбуновой.* — М.: Юристъ, 1996. — С. 47; та ін.

поновлення, оскільки результатом контролю (коли це можливо) стають дії по поновленню порушених прав держави або фізичної чи юридичної особи, приведенню правовідносин до вимог чинного законодавства.

Фінансовий контроль розглядається і як результат практичного використання контрольної функції фінансів, тобто їх властивості бути засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням сукупного суспільного продукту і національного доходу. Він пронизує всі ланки господарства, охоплює як виробничу, так і невиробничу сфери, тому що свою контрольну функцію фінанси виконують на всіх стадіях відтворення¹.

У юридичній літературі існують різні визначення фінансового контролю. В основному вони розкриваються через динамічну стадію, тобто як вид діяльності. Так, М. С. Малеїн розглядає фінансовий контроль як діяльність фінансових, кредитних і господарських органів (організацій), яка регулюється нормами права, спрямована на забезпечення фінансової, бюджетної, податкової, кредитної, розрахункової і касової дисципліни в процесі виконання планів і полягає у перевірці законності, обґрунтованості і раціональності грошових витрат². О. М. Козирін під фінансовим контролем розуміє діяльність державних органів, а в певних випадках і недержавних організацій, що здійснюється з використанням специфічних організаційних форм і методів, наділених законом відповідними повноваженнями з метою встановлення законності і достовірності фінансових операцій, об'єктивної оцінки економічної ефективності фінансово-господарської діяльності і виявлення резервів її підвищення, збільшення доходів до бюджету і збереження державної власності³. Е. О. Вознесенський визначає фінансовий контроль як діяльність державних і громадських

¹ Про сутність й співвідношення «фінансового контролю» та «контрольної функції фінансів» див.: *Савченко Л. А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні. — Дис... д-ра юрид. наук. — Ірпінь, 2002. — С. 30-40.

² Див.: *Малеин Н. С.* Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. — М.: Наука, 1964. — С. 103.

³ *Финансовое право.* — С. 48.

органів, що полягає у перевірці обґрунтованості процесів формування і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів з метою дотримання планових пропорцій у розширеному відтворенні¹. Л. А. Савченко фінансовим контролем називає діяльність державних органів і недержавних організацій, наділених відповідними повноваженнями, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави².

Як діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у ході мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих грошових фондів держави з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин визначає фінансовий контроль С. Т. Кадькаленко³. Близьку до наведеної думку висловлює Є. О. Алісов, додаючи, що сутність фінансового контролю можна звести до перевірки співвідношення фактичного стану тому, який визначений, тобто законності й доцільності формування, розподілу й використання грошових, трудових, матеріальних й інших ресурсів⁴. Таке доповнення вважаємо доцільним. Фінансовий контроль, на нашу думку, є свого роду контролем універсальним, який хоча і опосередковано, дозволяє відслідковувати процеси, що відбуваються в різних сферах суспільних правовідносин⁵. Тому наведені Є. О. Алі-

¹ Див.: *Вознесенский Э. А.* Финансовый контроль в СССР. — М.: Юрид. лит., 1973. — С. 43.

² Див.: *Савченко Л. А.* Законодавче закріплення поняття фінансового контролю, завдань органів фінансового контролю та принципів їх діяльності // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2000. — № 3. — С. 218.

³ Див.: *Фінансове право: Підручник / Алісов Є. О., Воронова Л. К., Кадькаленко С. Т. та ін.* — Харків: Консум, 1998. — С. 81.

⁴ Див.: *Алисов Е. А.* Финансовое право Украины: Учебное пособие. — Харьков: Эспада, 2000. — С. 46.

⁵ Така думка, хоча й не уособлена як самостійна, простежується, наприклад, у роботах деяких російських науковців. Див.: *Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Р.* Финансовое право России. — М.: ТЕИС, 1995. — С. 11; *Грачева Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 112.

совим та С. Т. Кадькаленко визначення ми вважаємо найдо речнішими. Вони не тільки повніше за розглянуті окреслюють риси фінансового контролю, а й наголошують: фінансовий контроль — це один з найважливіших засобів та елементів державного управління¹. Але і вони не вказують на ряд важливих рис фінансового контролю. Тому пропонуємо власне визначення: «Фінансовий контроль — це врегульована нормативними актами діяльність державних та недержавних контролюючих органів спеціальної фахової спрямованості, яка здійснюється шляхом проведення ревізій, перевірок, інших процесуально визначених контрольних дій і має на меті забезпечення законності й дисципліни у сфері фінансових та господарських правовідносин, викриття порушень фінансового та господарського законодавства, усунення недоліків у їх застосуванні, притягнення винних до правової відповідальності, а також надання допомоги підконтрольній структурі в налагодженні справи на об'єкті».

Нормативна база фінансового контролю в Україні є досить розгалуженою. Вона містить як акти вищої юридичної сили², так і підзаконні³. У той же час єдиний нормативний акт,

¹ Положення (правда непрямі) на те, що фінансовий контроль є елементом державного управління містять і визначення фінансового контролю, які надають О. Ю. Грачева та Н. І. Хімичева. (Див.: *Грачева Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 112; *Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева.* — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2000. — С. 110.)

² Напр., див.: *Бюджетний кодекс України: Прийнятий 21 червня 2001 р. // Урядовий кур'єр.* — 2001. — № 131. — 25 червня; *Закон України від 16 липня 1999 р. «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» // Відомості Верховної Ради України.* — 1999. — № 40. — Ст. 365; *Закон України від 22 квітня 1993 р. «Про аудиторську діяльність» // Відомості Верховної Ради України.* — 1993. — № 23. — Ст. 243; *Закон України від 11 липня 1996 р. (із змінами, внесеними рішенням Конституційного Суду України від 23 грудня 1997 р. № 7-зп) «Про Рахункову палату» // Офіційний вісник України.* — 1998. — № 1. — Ст. 23; та ін.

³ Напр., див.: *Указ Президента України від 27 серпня 2000 р. № 1031/2000 «Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи» // Офіційний вісник України.* — 2000. — № 35. — С. 7–9; *Указ Президента України від 19 вересня 2000 р. № 1074/2000*

який встановлював би основні правила організації та здійснення фінансового контролю, загальні контрольні повноваження та порядок взаємодії органів фінансового контролю в Україні, відсутній. Це часто призводить до дублювання функцій органів контролю, посилює «контрольне пресування» на господарюючі суб'єкти, зменшуючи водночас його ефективність, провокує деяких фахівців-контролерів на використання недосконалості законодавства у власних корисливих цілях. Вважаємо, що поширена в наукових колах думка про необхідність прийняття Закону України «Про фінансовий контроль в Україні» є доречною. (Нагадаємо, що потреба у означеному законі визнана і на державному рівні. Вимога щодо його прийняття міститься в Указі Президента України від 19 вересня 2000 р. № 1047/2000 «Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів»¹.) Вважаємо, також, що закон обов'язково повинен містити розділ «Порядок взаємодії органів фінансового контролю та правоохоронних органів» (умовна назва), де визначалися б шляхи уникнення дублювання контрольних дій на об'єктах контролю, а також правила залучення (в разі потреби) фахівців контролюючих органів для надання ними допомоги правоохоронним структурам.

Фінансовий контроль в Україні залежно від структур, які його здійснюють, можна поділити на два види: державний

«Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів» // Офіційний вісник України. — 2000. — № 38. — С. 16–17; Положення про відомчий контроль у системі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10 липня 1998 р. № 1053 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 28. — Ст. 1053; та ін. До таких можна віднести й акти, які спрямовані на поліпшення діяльності органів фінансового контролю, наприклад: «Порядок взаємодії Рахункової палати та Головного контрольно-ревізійного управління України при організації та здійсненні контролю за використанням бюджетних коштів», затверджений постановою колегії Рахункової палати від 22 листопада 2001 р. № 27–4 та постановою колегії Головного контрольно-ревізійного управління України від 19 жовтня 2001 р. № 20 // Фінансовий контроль. — 2002. — № 1. — С. 5–6; та ін.

¹ Офіційний вісник України. — 2000. — № 38. — С. 16–17.

(здійснюється державними органами) та недержавний (здійснюється недержавними утвореннями). Державні органи, на наш погляд, представлені так званими органами умовного фінансового контролю, тобто це ті структури, які мають загальні контрольні повноваження, у тому числі й щодо сфери фінансів (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Державне казначейство України, центральні, місцеві органи виконавчої влади, інші державні утворення)¹, а також органами (або самостійними підрозділами таких органів), основним завданням яких є здійснення фінансового контролю, тобто фахові, спеціалізовані органи фінансового контролю. До них належать Рахункова палата, структури податкової, контрольно-ревізійної, митної служби тощо. До недержавних віднесемо аудиторські фірми (аудиторів) — єдині представники недержавного сектору спеціалізованого (або фахового) фінансового контролю. Діяльність переважної більшості означених органів визначена окремим нормативним актом, які в сукупності утворюють правове поле фінансового контролю.

Аналіз сутності фінансового контролю дозволяє дійти висновку, що його роль полягає у створенні економічних умов належного розподілу державою централізованих і децентралізованих фондів, з метою забезпечення фінансових потреб як держави в цілому, так і окремих фізичних та юридичних осіб. Належне врегулювання фінансових правовідносин — запорука підвищення ефективності економіки України.

¹ Фактично органом умовного фінансового контролю буде будь-яка державна чи недержавна структура, яка відслідковує рух власних оборотних фондів або бюджетних коштів, які до неї надходять.

О. В. Константи́й, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Поняття «правові акти державного управління» та його співвідношення з поняттям «джерела адміністративного права»

У радянській юридичній літературі питання, що стосуються правових актів управління, були достатньо розробленими і висвітленими¹. Однак в умовах побудови нової правової системи України вони потребують перегляду, переосмислення, адже тепер система державних органів побудована за принципом розподілу влади, поняття «органи державного управління», з функціонуванням яких пов'язують існування актів державного управління, зникло з нормативно-правових актів і стало надбанням історії адміністративного права. Сьогодні правові акти управління є основною юридичною формою реалізації завдань і функцій виконавчої влади², основною продукцією державної адміністрації³.

© Константи́й О. В., 2002

¹ Див.: *Васильев Р. Ф.* Акты управления. — М.: Издательство МГУ, 1987.

² Див.: *Алехин А. П., Кормолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. — М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. — С. 239.

³ Див.: *Ольховский Е. Б.* Акты государственного управления и вопросы эффективности их применения // Проблемы совершенствования украинского законодательства и повышения эффективности правоприменительной деятельности: Тематический сб. науч. тр. — Харьков: Национальная юридическая академия Украины, 1997. — С. 27–29.

Виконавча (адміністративна) влада, з функціонуванням якої пов'язується встановлення правових актів управління, у теорії адміністративного права трактується переважно у двох аспектах: 1) у юридичному як право і можливість суб'єктів управляти будь-ким, підкоряти своїй волі інших людей, видавати владні акти, здійснювати організаційну роботу; 2) у політологічному, коли поняття, що розглядається, охоплює комплекс політико-правових явищ і передусім апарат виконавчої влади, компетенцію його органів і службовців, його діяльність¹. Серед ознак виконавчої влади виокремлюється насамперед її організуючий характер. Вона необхідна для влаштування складної мережі суспільних зв'язків в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах. На неї покладається вся реальна практична робота по реалізації законів і указів Президента. Виконавча влада перетворює політичні проблеми в організаційні, об'єднує енергію і зусилля громадян у звичайних і екстремальних ситуаціях.

Адміністративна (виконавча) влада має універсальний характер. Вона безпосередньо організовує оборону країни, охорону державної і громадської безпеки, діяльність державних підприємств, установ, здійснює загальне регулювання недержавних організацій (реєстрація, ліцензування, оподаткування, контроль), за допомогою правових норм впливає на громадян і їх організації.

Суттєвою ознакою виконавчої влади є наявність у її органів значних ресурсів — правових, інформаційних, економічних, технічних, організаційних тощо. У ній фактично сконцентрована вся державна могутність, її суб'єкти наділені правом позасудового адміністративного примусу.

Реалізація повноважень виконавчої влади потребує видання її органами правових актів, які мають підзаконний (вторинний) характер, розвивають, уточнюють, деталізують і застосовують до конкретних обставин норми права встановлені законодавчим органом (парламентом), Президентом, вищестоящим органом виконавчої влади. Отже, з правовими актами управління пов'язують застосування засобів держав-

¹ Див.: *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник. — М.: БЕК, 1996. — С. 65.

ного управління (здійснення державних функцій) у різних сферах суспільного життя.

Необхідно зазначити, що термін «правовий акт державного управління» є не новим у науці адміністративного права. На початку ХХ століття його активно застосовує А. І. Єлістратов у своїх підручниках з цієї галузі права. Так, у «Нарисі адміністративного права» (1922 р.) третя глава має назву «Акти державного управління», під якими вчений розуміє юридичні акти; за допомогою них агенти держави здійснюють завдання державного управління¹. До актів державного управління він застосовує також термін «публічно-правові чи державні акти», чим пов'язує їх існування з діяльністю державних органів (державної адміністрації). Слід зазначити, що А. І. Єлістратов виокремлював не лише односторонні, а й договірні (багатосторонні) адміністративні акти², існування яких (адміністративних договорів) дедалі впевненіше визнається в наш час³.

Односторонній адміністративний акт він називав адміністративним розпорядженням, актом влади (посадової особи), а існування договірних адміністративних актів пов'язував з досягненням компромісу між публічними і приватними інтересами. Наприкінці 20-х років ХХ століття В. Кобалевський термін «адміністративний акт» пов'язував вже лише із правозастосовчою діяльністю, прийняттям індивідуальних актів управління на відміну від нормативних актів («указів»)⁴.

За радянських часів існування терміну «правові акти управління» пов'язувалось з основною (правовою) формою діяльності органів управління, до яких належали виконавчі комітети Рад народних депутатів всіх рівнів. Дослідженням проблем, пов'язаних з правовими актами управління, займалися видатні вчені-теоретики права і адміністративісти: Р. Ф. Васи-

¹ Див.: *Елістратов А. И.* Очерк административного права. — М.: Гос. изд-во, 1922 — С. 78, 79.

² Див.: *Елістратов А. И.* Основные начала административного права. — М., 1917. — С. 160, 161.

³ Див.: *Ниженник Н. Р.* Договори у сфері виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: Зб. наук. пр. — К.: Вид-во УАДУ при Президентіві України, 2000. — Ч. 2. — С. 288.

⁴ Див.: *Кобалевський В.* Советское административное право. — Харьков: Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. — С. 165.

льєв, Б. М. Лазарев, Л. М. Розін, А. С. Васильєв, В. І. Попова, А. В. Міцкевич, Е. А. Лук'янова, Ю. А. Тихомиров, Г. В. Атаманчук та інші. Необхідно зазначити, що в цей час теорія «правових актів управління» значно просунулась уперед і досягла рівня, що відповідав потребам соціалізму.

Б. М. Лазарев у своїх дослідженнях дійшов важливого теоретичного висновку — «акт державного управління» не слід ототожнювати з «управлінським рішенням»¹. Поняття «управлінське рішення» — це надбання теорії соціального і державного управління, «акт державного управління» — науки адміністративного права. Управлінське рішення — це результат розумово-вольового акту вибору суб'єктом управління (органом, посадовою особою) певного варіанта поведінки, діяльності тих, якими керують, і своєї власної управлінської діяльності. Але для того щоб управлінське рішення втілювалось в акт управління, необхідним є ще й інший момент — владне волевиявлення суб'єкта управління, направлене ззовні. На наш погляд, слід додати, що прийняття правового акта управління передбачає надання управлінському рішення певної встановленої форми (як правило, письмової). Саме формальна визначеність правових актів управління надає їм загальнообов'язкової сили. Оформлення правового акта управління полягає в дотриманні процедури його прийняття (узгодження, обговорення, голосування), необхідних вимог діловодства (визначення дати, номера, автора), підписання, інколи й затвердження, реєстрації в органах Міністерства юстиції, оприлюднення.

Сучасна теорія адміністративного права називає акти управління юридичними варіантами управлінських рішень, засобами практичної реалізації завдань і функцій державного управління (органів виконавчої влади)². Головними їх ознаками є: підзаконний характер, офіційність, обов'язко-

¹ Див.: *Лазарев Б. М.* Управленческое решение и акт государственного управления // Акты Управления (вопросы теории): Межвузов. сб. науч. труд. / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. — Иваново: Ивановский государственный университет, 1987. — С. 17-29.

² Див.: *Богуцкий В. В.* Акты государственного управления: Курс лекций. — Харьков: Национальная юридическая академия Украины, 1996. — С. 4, 5.

вість виконання, породження юридичних наслідків, формальна визначеність.

Підзаконність правових актів управління полягає в тому, що вони можуть бути видані лише на основі і на виконання Конституції та законів України з метою їх деталізації та створення умов для реалізації норм права, що мають найвищу юридичну силу. Видання правових актів управління допускається лише за умов наявності в конкретного органу виконавчої влади повноважень щодо вирішення питань державного управління в певній галузі і відповідного їх законодавчого врегулювання. Так, ст. 7 Закону України від 1 червня 2000 року «Про радіочастотний ресурс України», яка має назву «Повноваження Українського державного центру радіочастот та нагляду за зв'язком»¹ стала основною для прийняття Державним комітетом зв'язку та інформатизації України 13 лютого 2001 року наказу № 15, яким затверджено Положення про Державну інспекцію електрозв'язку України. Зазначений наказ є типовим прикладом акта державного управління в галузі зв'язку. Відповідно до нього функції Державної інспекції електрозв'язку України виконує Український державний центр радіочастот та нагляду за зв'язком, до повноважень якого згідно зі ст. 3 Положення належить право обмежувати, тимчасово зупиняти чи припиняти використання радіоелектронних і радіовипромінювальних пристроїв, що не відповідають вимогам законодавства України про радіочастотний ресурс та умовам наданих ліцензій та дозволів; здійснювати контроль за додержанням діючих норм радіовипромінювань та інспектування користувачів радіочастот; надавати обов'язкові для виконання приписи з усунення правопорушень у галузі зв'язку та у сфері інформатизації; складати протоколи про адміністративні правопорушення, приймати рішення по адміністративних справах, накладати адміністративні стягнення, передавати матеріали з адміністративних справ до суду, приймати рішення за скаргами; виявляти несертифіковані засоби зв'язку, які використовуються у мережах зв'язку загального користування.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 298.

Офіційність акта управління полягає в тому, що в ньому знаходить свій зовнішній вияв владна природа державно-управлінської діяльності, вирішуються певним чином питання реалізації функцій держави. Про офіційний характер акта управління свідчить зображення на ньому державного гербу України і печатки з ним, зазначення у ньому, що він прийнятий на виконання Конституції і законів України, опублікування у офіційних виданнях державних органів, підпис керівником органу управління. Офіційним друкованим органом Кабінету Міністрів України є Зібрання постанов Уряду України. Рішення Харківської обласної державної адміністрації публікуються в Офіційних відомостях, що видаються у Харкові. Так, у випуску Офіційних відомостей від 11 січня 2001 року містяться такі розпорядження Харківської обласної державної адміністрації: 1) «Про затвердження тарифів на комунальні послуги» від 22 грудня 2000 року; 2) «Про підготовчу роботу щодо створення консорціуму «Фінансово-промисловий союз прикордонних регіонів» від 25 грудня 2000 року; 3) «Про постанову Кабінету Міністрів України від 7 грудня 2000 року № 1794 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України у сфері поводження з пестицидами та ядохімікатами» від 25 грудня 2000 року та ряд інших.

Обов'язковість виконання акта управління також є одним з його головних ознак. Вона є проявом державно-владних повноважень органу виконавчої влади, забезпечується можливістю застосування державного примусу до особи, що ухиляється від його приписів. Обов'язковість акта управління має «подвійне» значення, оскільки він підлягає до виконання не лише особами (органами), на яких розрахований, а й органом державного управління (посадовими особами), що його видали.

Особливістю актів управління є те, що вони *породжують юридичні наслідки* — встановлюють правила поведінки, покладають певні обов'язки чи надають права суб'єктам управлінського процесу. Акти управління є юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення, зміна чи припинення правовідносин у сфері державного управління.

Так, розпорядженням Харківської обласної адміністрації від 26 квітня 1999 року № 316 Хромова Валентина Костянтинівна

нівна, заступник начальника Харківського обласного управління юстиції, призначена членом кваліфікаційної комісії суддів Харківської області¹.

Правові акти управління можуть бути як письмовими, так і усними. Найбільш поширеною є письмова форма акта управління. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» передбачає, що за структурою нормативно-правовий акт (один з основних видів актів управління) має містити такі складові частини: а) назва; б) преамбула (якщо цього вимагає зміст нормативного акта); в) основні складові тексту (розділи, глави, статті, частини статей, пункти, підпункти); г) прикінцеві положення; г) положення про зміни, скасування інших нормативних актів (у разі необхідності); д) додатки та їх перелік (якщо вони є). Реквізитами нормативного акта є: а) дата, а в разі необхідності — місце прийняття нормативного акта; б) власний номер акта; в) посаду та прізвище повноваженої посадової особи, яка підписала нормативний акт; г) посада та прізвище повноваженої посадової особи, яка скріпила підписом нормативний акт у випадках, передбачених законом; г) код акта за Єдиним державним реєстром, після включення акта до цього реєстру.

Усні акти приймаються у випадку необхідності оперативного здійснення державного управління безпосередньо під час управлінської діяльності. Вони зазвичай мають форму розпоряджень (наказів), які надаються керівниками органу управління безпосередньо в стосунках з підлеглими посадовими особами. Наприклад, Голова обласної державної адміністрації під час відвідання державного підприємства дає усні розпорядження підлеглим посадовим особам про удосконалення його діяльності, забезпечення сировиною та ресурсами.

Акти управління можуть мати конклюдентну форму (у вигляді жестів, певних дій). Наприклад, актом управління можна вважати дії працівника ДАІ по регулюванню дорожнім рухом на перехресті. Порушення знаків регулювальника передбачає накладання на правопорушника адміністративного стягнення (ст. 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

¹ Официальные ведомости. — 1999. — № 18. — С. 9.

Таким чином, можна визначити, що **правовий акт управління** — це засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення повноважного суб'єкта виконавчої влади, що направлене на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації завдань і функцій державно-управлінської діяльності.

Потребою дня, з огляду на необхідність вдосконалення нормотворчої діяльності органів управління, є необхідність встановлення співвідношення між поняттям «правові акти управління» і «джерела адміністративного права». У теорії адміністративного права джерела адміністративного права визначаються як зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, котрі регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад, а іноді і спільні акти державних органів і громадських організацій¹.

Із зазначеного визначення можна зробити такі висновки:

1) джерела адміністративного права, як і правові акти управління, є результатами нормотворчої діяльності державних органів. Однак поняття «джерела адміністративного права» є значно ширшим. Під ними розуміють нормативні акти парламенту, Президента, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій.

Правові акти управління мають тільки підзаконний характер. До них не належать законодавчі акти, міжнародні угоди, що ратифіковані Верховною Радою України;

2) правові акти управління можуть мати як нормативний, так і індивідуальний характер. При цьому правові акти управління індивідуального характеру переважають за кількістю. Джерела адміністративного права завжди мають нормативний характер. Однак не виключається, з огляду на їх правотворчий зміст (як основи для розвитку права), визнання джерелами права і рішень Конституційного Суду України, у яких без-

¹ *Константий О. В.* Джерела адміністративного права: Автореф... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Харків, 2000. — С. 9, 10.

посередньо загальнообов'язкові правила відсутні. Але рішення Конституційного Суду України не є й індивідуальними актами, оскільки не вирішують безпосередньо долі певних персоніфікованих адресатів, не застосовують норми права до конкретних життєвих обставин. Рішення Конституційного Суду тлумачать, створюють основу для розвитку норм права, в тому числі у сфері державного управління, відмінюють незаконні, неконституційні, ті, що суперечать природі права, норми. З огляду на це з'являється можливість виокремити ще одну відмінність між поняттями «джерела адміністративного права» і «правові акти управління». Правові акти управління є продуктом діяльності виключно органів державного управління (органів виконавчої влади), тоді як джерелами адміністративного права можна також визначити і акти парламенту, Президента, окремі рішення судової влади;

3) існування поняття «правові акти управління» в науці адміністративного права пов'язується лише із зовнішнім виразом норм права, що встановлюються органами державного управління. Що ж до поняття «джерела адміністративного права», то воно розглядається не лише в юридичному (формальному) значенні, а й у соціальному як сукупність існуючих економічних, політичних, демографічних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, свідомості і волі народу України (що на них базується), що визначають зміст нормотворчої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування по встановленню загальнообов'язкових правил поведінки в галузі державного управління.

Соціальні фактори в наш час відіграють вирішальну роль у процесі формування права, є його рушійною силою, причиною встановлення, зміни і відміни правил поведінки в різних сферах державного управління. Ключову роль тут відіграють, безумовно, існуючі економічні умови, стан розвитку виробництва матеріальних благ у суспільстві, стабільний грошовий обіг. Головне завдання норм права — стимулювати розвиток економічних відносин у напрямку створення внутрішнього ринку, інтеграції зі світовою економікою. Однак не виключається необхідність врахування при проведенні нормотворчої роботи і триваючих у суспільстві політичних, демографічних, екологічно-природних, національних та інших процесів;

4) зміст поняття «правові акти управління» в науці адміністративного права є більш стабільним, чітко визначеним, ніж зміст поняття «джерела адміністративного права», погляди на який постійно змінюються. Зокрема, деякі вчені джерелом права називають правотворчу діяльність держави¹, шляхи, якими державні органи приймають участь в правотворенні². Тут поняття пов'язуються лише з процесом встановлення права.

Інші вчені джерелом права визначають особливі способи і форми виразу державної волі³, форми виразу правил, які надають їм якостей правової норми⁴, той єдиний «резервуар», у якому знаходяться норми права⁵. Тут поняття розглядають лише з позицій буття, існування права. Більш раціональними і виваженими, на нашу думку, є погляди, які об'єднують обидва названі підходи. Так, С. Ф. Кечек'ян⁶, О. В. Міцкевич⁷, І. Б. Новицький⁸ та ряд інших вчених розглядають джерела права одночасно «як способи, форми встановлення правових норм та форми їх виразу». Таким чином, можемо констатувати, що поняття «джерела адміністративного права» є більш багатоманітним, різноаспектним ніж поняття «правовий акт управління». У той же час поняття «правовий акт управління» не завжди пов'язується з правотворчою діяльністю органів державного управління. Цими органами видається і велика кількість правозастосовчих (індивідуальних) актів. Тому встановити співвідношення між категоріями, що розглядаються («джерело права» і «акт управління»), можливо фактично лише в площині нормотворчості органів виконавчої влади.

¹ Див.: *Александров Н. Г.* Понятие источника права // Ученые труды ВИЮН. — М.: Юриздат, 1946. — Вып. 8. — С. 49-53.

² Див.: *Слокияйнен Л. Р.* Система, источники и форма права // Право в странах социалистической ориентации. — М.: Наука, 1979. — С. 60.

³ Теория государства и права. — М.: Изд-во АН СССР, 1962. — С. 405.

⁴ Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия. — М.: Юрид. лит., 1970. — С. 580.

⁵ Див.: *Алексеев С. С.* Теория права. — М.: БЕК, 1994. — С. 83.

⁶ *Кечек'ян С. Ф.* О понятии источника права // Ученые записки МГУ. — М.: Изд-во МГУ, 1946. — Вып. 116. — С. 7.

⁷ *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства. — М.: Юрид. лит., 1967. — С. 15.

⁸ *Новицкий И. Б.* Источники советского гражданского права. — М.: Госюриздат, 1959. — С. 7.

Н. Б. Писаренко, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні

Досвід розвинених країн свідчить, що процес становлення адміністративної юстиції дуже складний. Це обумовлено, як видається, тим, що на такий процес впливають численні обставини, пов'язані з політичними, економічними, культурними особливостями розвитку конкретної держави.

Історію розвитку адміністративної юстиції в Україні умовно можна поділити на декілька етапів. *Перший етап* охоплює другу половину XIX — перші сімнадцять років XX ст. У цей період Україна перебувала у складі Росії, де адміністративно-правові спори по першій інстанції вирішувались змішаними губернськими присутствіями, до складу яких входили чиновники та представники дворянського, земського і міського самоврядування. Другою інстанцією був перший департамент Сенату, який фактично відіграв роль вищого адміністративного суду.

М. Д. Загряцков у своїй відомій роботі «Адміністративна юстиція та право скарги в теорії і законодавстві» зазначав, що не слід вважати, що в дореволюційній Росії була створена система завершених інстанцій адміністративної юстиції. Численні присутствія виникали за необхідністю, а не були пра-

© Писаренко Н. Б., 2002

вильно побудованою першою сходиною судово-адміністративної юстиції. Їх функціонування через відсутність процесуальних засад не було регулярним та постійним. Сенат, сформований як керівний центр активної адміністрації, лише під впливом громадської думки та з урахуванням потреб ускладненого державного механізму отримав значення вищого органу адміністративної юстиції. Однак функції цього органу не відповідали його організації: функціонально Сенат повинен бути судом, організаційно він був архаїчним присутственным місцем. Сенатори призначались виконавчою владою з «осіб перших трьох класів» (для призначення не вимагались ані досвід роботи, ані освіта). Слухання справ відбувалось за участю представника зацікавленого органу управління, якому належало поряд із суддями право вирішального голосу. Процедура розгляду й вирішення спорів була врегульована недостатньо. Навіть питання розподілу компетенції між присутствіями та Сенатом не знайшло відповіді в законодавстві, що призводило до порушень інстанційності розгляду справ.

Революція 1905 р. поставила питання про реформу Сенату та утворення місцевих адміністративних судів. Після кількох невдалих спроб лише в 1917 р. Сенат був реформований та наблизився організаційно до касаційних департаментів. Незмінність сенаторів, змагальність, безпосередність, гласність процесу повинні були скласти епоху в розвитку російської адміністративної юстиції. Втім, за словами М. Д. Загряцкова, ця реформа була припізнілою даниною помираючого старого режиму вимогам часу¹.

Тимчасовий уряд намагався сформувати систему адміністративної юстиції, яка б дійсно створювала умови для захисту особами своїх прав шляхом звернення до суду. Згідно з Положенням від 30 травня 1917 р. судова влада по адміністративних справах належить адміністративним суддям, окружним судам, Сенату. «Адміністративний суддя є влада одноособова. Для вирішення адміністративних справ у губернії або в області у складі окружних судів, що розташовані в губернських чи обласних містах, повинні бути створені особливі адмі-

¹ Див.: Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. — М., 1925. — С. 45–48.

ністративні відділення у складі товариша голови і членів суду, які визначатимуться при призначенні»¹. Про реформування Сенату у Положенні не йшлося. Відповідно до приписів цього документа процедура розгляду і вирішення спорів визначається у Статуті цивільного судочинства з урахуванням особливостей, встановлених Положенням.

На жаль, прогресивні плани Тимчасового уряду не були повністю втілені в життя. Нова радянська влада одним з своїх перших декретів виключила можливість подальшого реформування адміністративної юстиції Росії згідно з приписами Положення.

Другий етап розвитку адміністративної юстиції охоплює період після Жовтневої революції 1917 р. і до середини 20-х років ХХ ст. Упродовж кількох післяреволюційних років незалежності України (до 1920 р.) проблема запровадження адміністративної юстиції не залишилась поза увагою представників влади, які, як видається, планували сформувати спеціальні адміністративні суди. Так, Конституцією Української Народної Республіки 1918 р. встановлювалось, що правосуддя по цивільних, кримінальних та адміністративних справах здійснюється тільки судовими органами. У період правління гетьмана Павла Скоропадського законодавче закріплення одержали положення, згідно з якими Генеральний Суд Української Держави являв собою вищий суд по адміністративних справах. У проекті Основного Державного Закону Української Народної Республіки (1920 р.) передбачалось формування Найвищого Адміністративного Суду².

На початку радянського періоду історії Україною сприймалися ті погляди на проблему адміністративної юстиції, які панували у післяреволюційній Росії. Д. М. Чечот дійшов висновку, що в спеціальній літературі того часу висловлювалась думка про те, що створення у РРФСР адміністративних судів не суперечить основним принципам побудови радянської

¹ Цит. за: *Загряцков М. Д.* Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. — С. 48.

² Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української Конституції. — К., 1993. — С. 83, 90, 95–118.

юстиції, а їх (судів) введення стане важливим кроком на шляху забезпечення законності¹.

Практика законодавства перших років радянської влади також свідчила, що процес розвитку адміністративної юстиції піде шляхом формування системи спеціальних органів, призначених для вирішення конфліктів у сфері управління. Так, Декрет ВЦВК від 9 квітня 1919 р. передбачав створення спеціального адміністративного апарату для розгляду скарг². Постановою Народного Комісаріату Держконтролю від 4 травня 1919 р. створено Центральне бюро скарг³, а постановою від 24 травня 1919 р. — місцеві бюро скарг⁴. Спочатку бюро приймали скарги та контролювали їх розгляд відповідними відомчими органами. З 1921 р. бюро розслідують та вирішують скарги. Наприкінці 1924 р. діяльність цих органів була припинена.

Наступний, *третій етап*, який починається з середини 20-х років ХХ ст., важко назвати етапом розвитку адміністративної юстиції. Майже двадцять років ані законодавець, ані державні діячі не приділяли достатньої уваги правовому інституту, який забезпечував би притягнення чиновників до відповідальності за їх незаконні дії по службі. У літературі навіть радянських часів зазначається, що в ці роки про утворення спеціальних органів, які вирішували б адміністративні спори, не йшлося, а законність у сфері управління забезпечувалась лише встановленням державного, відомчого та громадського контролю⁵. Сучасні автори стверджують, що адміністративно-командна система тих часів не допускала запровадження судових гарантій відповідальності держави перед своїми громадянами⁶.

¹ Див.: *Чечот Д. М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы). — Л., 1973. — С. 60.

² Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. — 1919. — № 12. — Ст. 122.

³ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. — 1919. — № 23. — Ст. 271.

⁴ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. — 1919. — № 23. — Ст. 272.

⁵ Див.: *Чечот Д. М.* Административная юстиция (Теоретические проблемы). — С. 63.

⁶ Див.: *Стариков Ю. Н.* Административная юстиция. Теория, история, перспективы. — М., 2001. — С. 11.

Разом з тим не слід забувати, що саме наприкінці 20-х років був прийнятий Адміністративний кодекс УРСР. Цей документ не передбачав можливості оскарження до суду будь-яких дій управлінців, але встановлював чіткі правила розгляду і вирішення скарг в адміністративному порядку. Прийняття кодексу, як видається, стало важливим кроком у розвитку адміністративного законодавства і в умовах, що склалися на той час, надавало громадянам право хоч таким чином захищатися від зловживань з боку адміністрації.

Наприкінці 40-х років ХХ ст. у зв'язку з проведенням робіт по систематизації цивільного процесуального законодавства проблеми адміністративної юстиції, зокрема питання про судовий контроль у сфері функціонування адміністрації, привернули увагу вчених-юристів. Більшість з них стверджували, що в СРСР не існує підстав для виникнення і розвитку адміністративної юстиції та адміністративного процесу, а спроби обґрунтувати наявність у СРСР цих інститутів може завдати лише шкоди. Свої міркування автори аргументували насамперед тим, що адміністративна юстиція в буржуазних державах має яскраво виражений класовий характер і її завдання — узаконити терор буржуазії та безправ'я трудящих, замаскувати адміністративне свавілля. На їх думку, права та інтереси громадян захищаються і гарантуються всією системою соціалістичних суспільних відносин через відсутність антагонізму між особою і колективом, через солідарність інтересів держави та громадян¹.

Лише через два десятиріччя, наприкінці 50-х років, почеться якісно новий, *четвертий етап* в історії розвитку адміністративної юстиції, який тривав аж до 1987 р. Цей період, як видається, істотно виокремлюється серед інших з таких причин. По-перше, саме за цих часів робиться спроба зміцнення процесуальних гарантій розгляду в адміністративному порядку пропозицій, заяв, скарг громадян².

¹ Напр., див.: *Абрамов С. Н.* В Советском праве не может быть административного иска // Социалистическая законность. — 1947. — № 3. — С. 16.

² Див.: О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (с изменениями и дополнениями от 4 марта 1980 г., 2 февраля 1988 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1968. — № 17. — Ст. 144; 1980. — № 11. — Ст. 192; 1988. — № 6. — Ст. 94.

По-друге, у цей період проводиться активна робота по систематизації законодавства. Результатом такої роботи стає прийняття в 1963 р. Цивільного процесуального кодексу УРСР, який містить спеціальні правила судочинства по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин.

Значним внеском у розвиток адміністративної юстиції стало також прийняття в 1980 р. Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік, а в 1984 р. — Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення. Цими актами було закріплене право громадян на оскарження в суді винесених управлінцями постанов про притягнення до адміністративної відповідальності та встановлений порядок подання і розгляду відповідних скарг. До речі, до закріплення в Основах та Кодексі зазначеного права був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 р. «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку», яким передбачалась можливість оскарження в суді громадянами постанов про накладення на них найпоширенішого адміністративного стягнення — штрафу. Саме завдяки цьому Указу законодавець визнав за необхідне включити ще у 1963 р. до Цивільного процесуального кодексу УРСР норми, які встановлювали порядок розгляду судами справ по скаргах на постанови про накладення штрафу.

По-третє, в літературі цей етап розвитку адміністративної юстиції не тільки пов'язується із збільшенням кількості адміністративно-правових спорів, підвідомчих суду, а й визначається як етап конституційного закріплення права на оскарження в суді дій посадових осіб, що порушують права й свободи громадян¹. Дійсно, у ст. 58 Конституції СРСР 1977 р. зазначалось, що громадяни мають право оскаржити в суді дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень і які обмежують права громадян. Українська РСР у 1978 р. прийняла Конституцію УРСР, у якій ст. 56 передбачала таку ж гарантію. Однак, керуючись нормами цивільного процесу, суд здійснював контроль лише окремих

¹ Див.: *Абсалямов А. В.* Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: Автореф. дисс...канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2000. — С. 12–13.

управлінських рішень. Конституційні норми про судові оскарження дій посадових осіб залишилися з точки зору процесуального регулювання поза увагою законодавця, тобто в ті роки так і не був прийнятий відповідний закон, яким чітко визначалася б процедура розгляду судами спорів громадян з адміністрацією.

І, нарешті, у цей період з'явилися наукові роботи, в яких проблема адміністративної юстиції радянськими вченими досліджувалася найбільш плідно. Однією з таких робіт стала книга Д. М. Чечота «Адміністративна юстиція (Теоретичні проблеми)», яка вийшла у 1973 р. У цій монографії автор розглядає такі питання: підзаконність діяльності органів державного управління і необхідність здійснення судового контролю такої діяльності; поняття адміністративної юстиції, її розвиток у СРСР та інших країнах; межі судового контролю за діями та рішеннями органів управління; теоретичні проблеми провадження по справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Учений у роботі обґрунтовує необхідність розширення судового захисту у сфері державного управління і у зв'язку з цим висловлює думку про необхідність збільшення кількості адміністративно-правових спорів, підвідомчих суду. Разом з тим науковець виступає проти надання суду права контролювати будь-які дії будь-яких адміністративних органів чи посадових осіб. На його думку, розширення судової компетенції по справах адміністративного характеру повинно йти шляхом віднесення до відання суду окремих, спеціально передбачених у законі справ, а не шляхом проголошення принципу загального судового контролю¹.

Ідея використання в умовах соціалізму інституту адміністративної юстиції послідовно розроблялась також Н. Г. Салищевою². Досліджуючи питання діяльності судів по забезпеченню законності в державному управлінні, цей автор звертав увагу на те, що якщо адміністративну юстицію розуміти як

¹ Див.: Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). — С. 63, 76.

² Див.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М., 1964. — С. 137–157; Її ж. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — М., 1970. — С. 121–163.

розгляд загальними судами спорів у сфері державного управління, то можна зробити висновок про існування і розвиток в СРСР елементів цього інституту¹. Далі науковець зазначав, що в умовах соціалізму має місце своєрідний прояв адміністративної юстиції — інституту, який зовсім не чужий соціалістичному суспільству і саме в такому суспільстві може бути ефективно використаний для зміцнення законності, для боротьби з бюрократизмом і тяганиною². Однак Н. Г. Салищева, як видається, помилково вважала, що в СРСР правосуддя по адміністративних справах може здійснюватися тільки загальними судами, а утворення спеціальних судів, які, на її думку, перебувають під контролем адміністрації, є ознакою «буржуазної адміністративної юстиції»³.

П'ятий етап розвитку адміністративної юстиції охоплює 1987–1991 рр. і може бути визначений як етап законодавчого закріплення порядку оскарження в суді незаконних дій і рішень державних органів та посадових осіб. Перший радянський Закон від 30 червня 1987 р. «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій і рішень посадових осіб, які обмежують права громадян» поширював юрисдикцію судів тільки на діяльність посадових осіб. Обов'язковою процесуальною передумовою для звернення до суду був розгляд скарги вищою управлінською інстанцією. Через деякий час законодавець встановив, що процедура попереднього вирішення справи в адміністративному порядку не є обов'язковою. Вперше була встановлена можливість касаційного оскарження судових рішень. Однак і закон, і внесені до нього зміни не можна визнати досягненням демократії. Адже в них допускалось оскарження тільки односторонніх дій посадових осіб, що виключало можливість оскарження дій або рішень державних органів як колегіальних суб'єктів права.

У зв'язку з прийняттям Закону від 30 червня 1987 р. Цивільний процесуальний кодекс УРСР був доповнений главою

¹ Див.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 152.

² Див.: Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. — С. 130.

³ Див.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — С. 153.

31-А, положення якої деталізували приписи Закону щодо порядку розгляду скарг¹.

Закон СРСР від 2 листопада 1989 р. «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління та посадових осіб, які обмежують права громадян» істотно змінив процедуру розгляду суперечок між адміністрацією та громадянами. Тепер можна було оскаржити рішення самих органів державного управління, тобто колективних суб'єктів права. Разом з тим оскарженню підлягали тільки індивідуальні акти, а оскарження в порядку підлеглості знов стало обов'язковою передумовою для звернення до суду.

Аналіз тих подій, які складають історію розвитку адміністративної юстиції в Україні до набуття нею незалежності, дозволяє, на нашу думку, зробити ряд висновків. По-перше, історія України знає періоди, коли громадяни були позбавлені права на оскарження в суді дій, рішень адміністрації або коли таке право на законодавчому рівні було закріплене, а процедура його реалізації у нормативно-правових актах не визначалась. Разом з тим проблеми адміністративної юстиції не залишались поза увагою як представників держави, так і науковців упродовж майже всіх етапів історії. По-друге, не дивлячись на прогресивні погляди деяких вчених та державних діячів, що їх підтримують, в Україні ніколи не створювались спеціальні суди, призначенням яких був би розгляд і вирішення спорів, котрі виникали між особами та представниками влади у зв'язку з виконанням ними своїх владних повноважень. По-третє, навіть на етапі визнання існування і розвитку окремих елементів адміністративної юстиції йшлося лише про розширення компетенції загальних судів щодо розгляду адміністративно-правових спорів. Такі спори вирішувались за правилами, визначеними у цивільному процесуальному законодавстві. Втім питання про існування адміністративного процесу і, відповідно, про віднесення розгляду загальними судами спорів громадян з органами управління до цивільного чи адміністративного процесу складала суть жвавої і, як видається, безперервної дискусії правознавців.

¹ Див.: Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 25 квітня 1988 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1988. — № 19. — Ст. 480.

Трибуна молодого вченого

А. М. Онупрієнко, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Розвиток законодавства про місцеві органи влади у період становлення незалежності

Місцеве самоврядування є перевіреним часом механізмом демократичної держави, який вироблявся протягом багатьох століть, формувався під впливом постійного протистояння ідей централізації та децентралізації. Повна відсутність механізмів місцевого самоврядування характерна для авторитарних і тоталітарних політичних режимів, однією з органічних рис яких є максимальна концентрація державної влади в центрі при повній безправності регіонів і територіальних одиниць¹, що було характерно для системи влади, котра існувала до 90-х років ХХ століття — до набуття Україною державної незалежності.

Важливим етапом на шляху відродження місцевого самоврядування стало прийняття в грудні 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»², який закріпив засади місцевого самоврядуван-

© Онупрієнко А. М., 2002

¹ Загальна теорія держави і права: Підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін. / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Харків: Право, 2002. — С. 128.

² Див.: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.

ня, що визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів та власної фінансово-економічної бази. Основною ланкою в системі місцевого самоврядування вважалися місцеві Ради як представницькі органи державної влади (ст. 2). Отже, органи самоврядування належали до категорії державних органів (мали подвійну природу), що пояснювалося наявністю Конституції 1978 р., яка в ст. 2 встановлювала, що «народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, які складають політичну основу Української РСР. Всі інші органи підконтрольні та підзвітні Радам народних депутатів».

Спробою відходу від дуалістичної моделі влади (поєднання в одних органах функцій державної влади і місцевого самоврядування) було прийняття у 1992 році законів України «Про представника Президента України»¹, «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в яких передбачалося впровадження інститутів місцевого та регіонального самоврядування у їх класичному вигляді. Місцеве самоврядування розглядалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України (ст. 1)². Територіальну основу регіонального самоврядування становили район та область, а місцевого самоврядування — сільрада, селище, місто. Таким чином, місцеві ради були звільнені від статусу державних органів, здій-

¹ Див.: Закон України від 5 березня 1992 р. «Про Представника Президента України» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — Ст. 335.

² Див.: Закон України від 26 березня 1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387.

снення функцій державного управління на місцях, яка покладалась на місцеві держадміністрації, очолювані представниками Президента України.

Згідно із Законом «Про представника Президента України» представник Президента визначався вищою посадовою особою державної виконавчої влади — главою місцевої державної адміністрації в області, районі, містах Києві, Севастополі, їх районах (ст. 1), на якого покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, організація розробки і забезпечення виконання бюджетів, контроль за дотриманням Конституції і законодавства України, контроль за діяльністю органів місцевого і регіонального самоврядування з питань додержання ними Конституції і законів України, інших актів законодавчої і виконавчої влади (статті 6, 7) тощо. Однак цей Закон був досить загальним і всі інші питання, пов'язані з діяльністю місцевих органів влади, мали регулюватись актами Президента України.

Як наслідок дії цих нормативно-правових актів склалася така структура влади, згідно з якою місцеве самоврядування запроваджувалося лише на первинному рівні — села, селища і міста. Зокрема, на рівні міста діяло класичне самоврядування, відповідно до якого міські ради виступали представницькими органами самоврядування, а голова ради, який був одночасно головою виконавчого комітету, обирався радою. На районному і обласному рівні Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали виключно представницький характер, тобто запроваджувалося регіональне самоврядування (статті 1, 51). Виконавчого органу ці ради не мали. Керував радою голова, який обирався депутатами із нового складу (ст. 51). До основних повноважень обласної ради належали питання бюджету, регулювання земельних відносин, вирішення питань щодо обласної власності, прийняття рішення про проведення місцевого референдуму, визначення розмірів відрахувань від податків, зборів і платежів до бюджетів районів (статті 11, 52) тощо. Органами державної виконавчої влади в областях і районах стали обласні і районні місцеві адміністрації, очолювані представниками Президента України, які призначалися і звільнялися з посади безпосередньо главою держави (ст. 2), що було покликано забезпечувати здійснення в об-

ласті і районі єдиної державної політики та вплив Президента України на обласне і районне керівництво.

Така система влади забезпечувала досить широке самоврядування для населених пунктів, ліквідувала принцип централізму системи рад, повноваження рад визначалися законом і в межах цих повноважень ради були самостійні. Місцеві державні адміністрації в областях і районах повинні були забезпечити вертикаль сильної державної виконавчої влади. Це була спроба остаточно ліквідувати радянську модель влади і створити таку систему влади, у якій поєднується принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Однак впровадження інституту представників Президента України внаслідок ряду причин не було достатньо вчасним, збалансованим і, головне, конституційно закріпленим кроком. Зокрема, недоліком такої структури влади стало й те, що представники Президента в областях і районах фактично не були підпорядковані Кабінету Міністрів України, вплив Уряду на їх призначення та управління діяльністю був надто слабким, а адміністрація Президента не могла забезпечити тісної взаємодії між місцевими державними адміністраціями та Урядом, що не дозволило побудувати дієву вертикаль виконавчої влади. Посилення суперечностей між керівниками органів влади (Представниками Президента України в областях і районах) і органів самоврядування (головами відповідних рад) стало додатковим фактором для ліквідації державної виконавчої влади в областях і районах.

У Законі України від 3 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» вказується, що сільські, селищні, міські, районні і обласні ради наділяються власною компетенцією, в межах якої діють самостійно, а обласні, районні, Київська і Севастопольська міські ради одночасно виконують функції органів державної влади (ст. 1)¹;

¹ Див.: Закон України від 3 лютого 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — Ст. 144.

тобто на рівні області і району відновлюється система рад з функціями органів державної влади і самоврядування. Місцеве самоврядування здійснюється на всіх адміністративно-територіальних одиницях. Цим Законом разом з новими виборами до місцевих органів влади був скасований інститут місцевої державної адміністрації і замість держадміністрацій знов були відновлені виконавчі комітети, які очолювались головами відповідних рад (ст. 3). Голови рад усіх рівнів мали обиратися безпосередньо населенням (ст. 3). Законом України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад»¹ передбачалися прямі вибори голів зазначених рад, а Закон «Про представника Президента України» скасовувався з моменту їх обрання. У червні 1994 р. Верховна Рада України приймає в новій редакції Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», наділяючи ради виключно функціями органів місцевого самоврядування (ст. 1), а голів та очолювані ними виконкомом — делегованими їм повноваженнями державної виконавчої влади, підпорядкувавши їх з питань здійснення цих повноважень Кабінету Міністрів України та голові і виконавчому комітету ради вищого рівня (ст. 4)².

Для посилення керівництва всіма структурами державної виконавчої влади в центрі і на місцях, відновлення контролю над регіонами Президент України Указом від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях»³ підпорядкував собі безпосередньо голів обласних, Київської і Севастопольської міських рад та їх виконкомів, а голів сільських, селищних, районних, районних у містах, міських рад, їх виконкомів — відповідно головам обласних, Київської і Севастопольської міських рад і че-

¹ Див.: Закон України від 24 лютого 1994 р. «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 8. — Ст. 38.

² Див.: Закон України від 28 червня 1994 р. «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 26. — Ст. 217.

³ Указ Президента України від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» // Урядовий кур'єр. — 1994. — 11 серпня.

рез них Президентів (п. 3). Звичайно, цей документ не міг реально змінити ситуацію, оскільки голови обласних і районних рад обиралися на посади населенням.

Конституційним Договором, підписаним між Верховною Радою України та Президентом України 8 червня 1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України»¹, було знову розділено функції місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування. Самоврядування лишилося на рівні населених пунктів (село, селище, місто (ст. 47)), причому вперше було закріплено статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування як територіальних колективів громадян у селах (сільрадах), селищах і містах. В областях, містах Києві і Севастополі, їх районах відповідні ради були представницькими органами з обмеженими повноваженнями, які фактично всі були передані відповідним державним адміністраціям (ст. 53). Обласні і районні ради позбавлялися своїх виконавчих органів, як у 1992–1994 рр. Було створено систему органів місцевих державних адміністрацій, які підпорядковувалися по вертикалі вищим органам державної виконавчої влади до Президента України (ст. 46). Проте в цій системі залишився суперечливий момент — голова ради та глава відповідної державної адміністрації поєднувалися в одній особі, до того ж голова відповідної ради обирався населенням саме як голова ради і призначався Президентом України як голова держадміністрації (статті 46, 50). Статтею 51 голови рад та очолювані ними виконкоми з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади, обсяг яких визначався Президентом України, підпорядковувалися Президенту, Уряду та головам держадміністрацій вищого рівня, тобто цим положенням Конституційний Договір фактично вивів державну виконавчу владу з-під впливу парламенту. Договором закріплювалося, що основні засади організації та функціонування органів держав-

¹ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 р. «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.

ної влади і місцевого самоврядування здійснюються на засадах, визначених Законом України від 18 травня 1995 р. «Про державну владу і місцеве самоврядування».

Отже, виходячи з поданого аналізу законодавчого врегулювання різних аспектів місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що врахування історичного досвіду дало змогу створити систему місцевого самоврядування та на конституційному рівні здійснити поділ державної влади та місцевого самоврядування. У Конституції України 1996 р. наголошується, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7). Стаття 140 Основного Закону зазначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Прийняття 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування»¹, який враховує вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, відкрило новий етап у становленні і подальшому розвитку органів місцевого самоврядування. Одним із заходів реформування державного управління та місцевого самоврядування стало затвердження 25 травня 2001 р. Указом Президента України Концепції державної регіональної політики, основні положення якої відповідають тенденціям утвердження засад принципу децентралізації. У Концепції зазначається, що головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення діяльності управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування².

¹ Законодавство України про місцеве самоврядування: Збірник законодавчих актів. — К.: Парламентське вид-во, 2001. — С. 5–53.

² Див.: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. «Про Концепцію державної регіональної політики» // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — Ст. 983.

Наступним кроком на шляху вдосконалення функціонування місцевого самоврядування стало прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»¹, яким регулюються правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, основні засади діяльності працівників органів місцевого самоврядування. Нарешті, замість Положення про вуличні, квартальні, будинкові комітети, прийнятого ще в 80-х роках ХХ століття, в липні 2001 р. був затверджений Закон України «Про органи самоорганізації населення»², яким визначається правовий статус, порядок організації та діяльності цих органів.

Вагомим нормативним документом останнього часу став Указ Президента України від 30 серпня 2001 р., яким затверджено Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні³. Цим документом передбачені основні заходи на 2001–2004 рр., спрямовані на забезпечення подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні, зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових, інформаційних засад. Ці заходи повинні сприяти формуванню економічно достатніх, самостійних, дійових територіальних громад та їх представницьких органів. Метою Програми є зміцнення засад громадянського суспільства, розвиток демократії; удосконалення правових засад місцевого самоврядування; зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, надання йому соціальних послуг на належному рівні; розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення.

¹ Див.: Закон України від 7 червня 2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

² Див.: Закон України від 11 липня 2001 р. «Про органи самоорганізації населення» // Законодавство України про місцеве самоврядування: Збірник законодавчих актів. – К.: Парламентське вид-во, 2001. – С. 134–144.

³ Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 36. – Ст. 1658.

Отже, місцеве самоврядування в будь-якій країні неможливе за відсутності законодавчого забезпечення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Тому для поліпшення їх роботи необхідно подальше вдосконалення нормативної бази місцевих органів влади. Передусім, необхідно усунути розбіжності в частині розподілу повноважень між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, між сільськими, селищними, міськими головами та відповідними радами, їх виконавчими органами. Потребують більш чіткого регулювання права районних і обласних рад, визначення обсягу повноважень, делегованих відповідним державним адміністраціям, необхідно законодавчо прописати механізм делегування повноважень. У вирішенні питань місцевого значення потребують збалансування права (можливості), обов'язки і відповідальність органів місцевого самоврядування і органів державної влади. Має бути законодавчо забезпечена реалізація системи гарантій місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, таких як заборона на обмеження прав місцевого самоврядування, обов'язковість рішень, прийнятих громадянами шляхом прямого волевиявлення, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, а також судовий захист місцевого самоврядування. Найближчим часом також необхідно вирішити такі важливі проблеми, як порядок припинення повноважень органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, дострокове припинення повноважень виборних посадових осіб або представницьких органів місцевого самоврядування у випадку встановленого в судовому порядку порушення ними норм законодавства.

Відомо, що місцеве самоврядування ефективно функціонує там, де існує економічна і фінансова база, тому конче важливим є врегулювання питань комунальної власності, бюджету, матеріально-технічного та фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Слід законодавчо закріпити за місцевими бюджетами розміри відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, вжити заходів щодо вирівнювання бюджетів, які не забезпечені належними бюджетними надходженнями. Функції, зако-

нодавчо закріплені за органами місцевого самоврядування, однаково належать як до фінансово благополучних муніципальних утворень, здатних виконати їх у повному обсязі, так і до слабких утворень, які здатні виконувати лише незначну їх частину. Тому доцільно було б доповнити законодавство положенням, яке захищало б слабкі у фінансовому відношенні територіальні громади, що стали такими через невідповідність фінансово-економічної бази об'єктивним потребам територіальних утворень. Цю проблему можна вирішити за допомогою запровадження процедур фінансового вирівнювання, визначення змісту управління об'єктами спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст та обсягу повноважень обласних, районних рад щодо здійснення управління цими об'єктами. Удосконалення потребують й повноваження місцевих органів самоврядування у сфері бюджетів і фінансів, їх структури, доходів і видатків, нормативів відрахувань, складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності міжбюджетних відносин, розмежувань, забезпечення виконання як власних, так і делегованих повноважень.

У рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи щодо України, зокрема, зазначається, що на обласному і районному рівнях необхідно мати власні бюджети, а також про те, що депутати не повинні поєднувати виконання своїх обов'язків із посадами у відповідних місцевих адміністраціях. Щодо статусу органів місцевого самоврядування на рівні області і району, то необхідно передбачити створення виконавчих структур обласних, районних рад.

С. В. Болдирев, асистент кафедри державного будівництва і місцевого самоврядування Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Система місцевого самоврядування в Україні (теоретичний аспект)

Необхідність розкриття поняття системи місцевого самоврядування обумовлюється тим, що система є одним з основних елементів змісту організації і діяльності органів місцевого самоврядування.

Поняття системи місцевого самоврядування має суто теоретичний характер. В юридичній літературі немає чіткого визначення системи місцевого самоврядування¹. Зокрема, П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко та М. В. Підмогильний визначають систему місцевого самоврядування як сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відпо-

© Болдирев С. В., 2002

¹ Питання системи місцевого самоврядування розроблялося багатьма науковцями. Більш докладно див.: *Пухтинський М.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Української академії державного управління. – 1996. – № 1. – С. 68–89; *Болдирев С. В.* Система місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 грудня 2001 р.). – Харків. – 2002. – С. 120–122.

відна територіальна громада або складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування вирішують питання місцевого значення¹.

Якщо звернутися до вчених Г. В. Барабашова та К. Ф. Шеремета, то можна зустріти два поняття цієї системи: система рад і радянська представницька система. При цьому під системою рад розуміють принципи її побудови, види рад, їх взаємодію з системою інших державних органів, громадськими організаціями, трудовими колективами і формами безпосередньої демократії.

Радянська представницька система визначається як система взаємопов'язаних організаційно-політичних форм і відповідних правових інститутів, за допомогою яких забезпечується функціонування народного представництва на всіх рівнях державної структури².

Наводячи останні два визначення системи, на нашу думку, не можна стверджувати, що сьогодні ці поняття втратили свою актуальність. Це пояснюється тим, що зараз система рад існує, але вже як система органів самоврядування; представницька система також має місце, оскільки Верховна Рада України та органи місцевого самоврядування є виборними і формуються з представників народу.

Виходячи з вищевикладеного, на нашу думку, систему місцевого самоврядування можна розглядати як систему взаємопов'язаних правових інститутів, які визначають принципи її побудови, види органів самоврядування, їх взаємовідносини між собою та з іншими органами влади та управління.

Стосовно історії становлення системи місцевого самоврядування, то в цьому аспекті важливо зазначити, що система місцевого самоврядування виникла у 70-ті роки ХХ століття, коли почали формуватися громадські сільські, селищні, вуличні, квартальні, дільничні, будинкові комітети, статус яких на той час визначався Положенням, затвердженим у жовтні 1975 р.

¹ Див.: Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навчальний посібник. — К., 2000. — С. 26.

² Советское строительство: Учебник / Под ред. Барабашова В. Г., Шеремета К. Ф. — М., 1988. — С. 9, 10, 40.

Президією Верховної Ради Української РСР. Ці громадські формування створювалися для організації участі громадян у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення. Їхня діяльність обмежувалася лише сприянням місцевим радам та їх виконавчим комітетам по впровадженню в життя рішень цих органів, які на той час були органами державної влади і управління.

Починаючи з 1980 р. до системи місцевого самоврядування було внесено ряд змін, чому сприяв Закон СРСР «Про загальні основи місцевого самоврядування і місцеве господарство в СРСР», прийнятий 3 квітня 1990 р. У статті 2 цього Закону йдеться про те, що система місцевого самоврядування включає: місцеві ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети та інші органи), а також місцеві референдуми, збори громадян, інші форми безпосередньої демократії. Крім того, в цій же статті визначається первинний рівень місцевого самоврядування — сільрада, селище (район), місто (район у місті).

Пізніше, 7 грудня 1990 р., був прийнятий Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування», згідно з яким система місцевого самоврядування включала сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи; органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, будинкові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи); місцеві референдуми, загальні збори громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення, передбачені законодавством УРСР.

Основною ланкою в системі місцевого самоврядування були визнані місцеві Ради народних депутатів як представницькі органи державної влади, головним завданням яких були об'єднання та координація діяльності всіх інших ланок місцевого самоврядування. Таке положення вказаного Закону свідчить про те, що вже тоді в Законі виявилось

протиріччя, суть якого полягала в тому, що місцеві ради були одночасно й органами самоврядування, й органами державної влади.

Пізніше, Закон України від 26 березня 1992 р. «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» вніс деякі зміни в систему місцевого самоврядування, поділяючи самоврядування на два рівні — місцевий і регіональний.

Нарешті, виходячи із змісту ст. 140 Конституції України, до системи місцевого самоврядування входять, передусім, територіальні громади.

Відповідно до ст. 5 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні й обласні ради, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади чи міської ради можуть також створюватися районні в містах ради, що мають свої виконавчі органи й обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Отже, можна зазначити, що система місцевого самоврядування, яка існує зараз, дещо відрізняється від попередніх систем. Ця система не заперечує ні органи самоврядування, ні форми безпосередньої демократії, а лише розширяє перелік суб'єктів, що входять до неї.

Головним, базовим елементом системи місцевого самоврядування є територіальна громада, що утворюється шляхом природного розселення людей у населених пунктах.

Щодо поняття «територіальна громада» (або територіальний колектив), то слід зазначити, що воно є порівняно новим для юридичної науки України, тому що не має єдності поглядів науковців та законодавчого визначення. Над питанням територіальної громади працювало багато науковців, зокрема, М. Баймуратов, О. Батанов, І. Видрін, Л. Дубиковський,

Г. Орхіменко, В. Кравченко, Б. Калиновський, П. Любченко¹ та деякі інші.

Серед вчених існують різні підходи до визначення поняття територіального колективу. Це обумовлюється насамперед акцентами, які вчені роблять у визначенні поняття територіального колективу.

Деякі вчені, зокрема О. М. Баймуратов, І. П. Бутко, В. В. Медведчук, визначаючи поняття територіального колективу, акцентують увагу на спільності інтересів. Так, М. О. Баймуратов визначає територіальний колектив як сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на певній території і пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру². І. П. Бутко вважає, що територіальний колектив — це люди, які мешкають у певних територіальних межах і об'єд-

¹ Детальніше див.: *Баймуратов М. О.* Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України / Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К., 2001; *Баймуратов М. О.* Територіальні громади: конституційні, законодавчі та наукові аспекти регламентації // Матеріали наук.-практ. конф. «Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України: проблеми, досвід, перспективи» (25 червня 1997 р., Київ) / Упорядник Ю. М. Грошевий. — Харків, 1998. — С. 9–11; *Батанов О. В.* Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. — К., 2001; *Видрін І. В.* Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. — 1992. — №. 4. — С. 84–91; *Дубиковський Л., Орхіменко Г.* Громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад: Матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 24 червня 1999 р.). — Львів, 1999; *Кравченко В. В.* До питання щодо законодавчого визначення статусу територіальної громади // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 грудня 2001 р.). — Харків, 2002. — С. 145–148; *Калиновський Б.* Територіальна громада: інноваційні підходи до вирішення проблем у законодавстві України // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 4–5 грудня 2001 р.). — Харків, 2002. — С. 151–154; *Любченко П. М.* Територіальна громада: проблеми регулювання правового статусу // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. — 2002. — Вип 2. — С. 50–61.

² Див.: *Баймуратов М. А.* Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 97.

нані спільними інтересами¹. На думку В. В. Медведчука, громада — це сплетіння соціальних відносин між людьми, які мають множину загальних інтересів, потреб... це спільноти, що можуть найбільшою мірою забезпечити здійснення і задоволення цих інтересів і потреб².

Інші вчені, наприклад В. І. Фадєєв, М. О. Краснов³, роблять акцент на територіальній визначеності. Прибічником цієї точки зору є і В. М. Кампо, який зазначає, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села (сіл відповідної сільради), селища або міста⁴. Деякі правознавці, серед яких й Б. О. Страшун⁵, підкреслюють самоврядні риси територіального колективу.

Все це свідчить про те, що єдиної позиції щодо поняття територіального колективу серед вчених немає. На нашу думку, більш вдалою дефініцією територіальної громади є визначення, яке пропонують В. Ф. Погорілко та О. Ф. Фрицький. Вони зазначають, що територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє в просторових межах держави, в рамках якої реалізуються природні і повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості)⁶. Це визначення, порівняно з наведеними вище, є більш комплексним, бо в ньому враховані і соціальні, і територіальні, і самоврядні риси територіального колективу, що дає можливість всебічно охарактеризувати цей інститут.

¹ Див.: Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1992. — № 3. — С. 8.

² Див.: Медведчук В. В. Місцеве самоврядування і як його доцільно організувати в Україні // Урядовий кур'єр. — 1995. — 28 грудня.

³ Див.: Фадєєв В. И. Муниципальное право России. — М., 1994. — С. 32; Краснов М. А. Введение в муниципальное право. — М., 1993. — С. 7.

⁴ Див.: Кампо В. М. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — № 4. — С. 17.

⁵ Див.: Страшун Б. А. Социализм и демократия. — М., 1976. — С. 24.

⁶ Див.: Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К., 2001. — С. 124.

О. В. Константа, молодший науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Принципи провадження у справах про порушення митних правил

Провадження у справах про порушення митних правил є спеціальним видом адміністративно-юрисдикційного провадження. Необхідно зазначити, що лише в липні 2002 року, у зв'язку з прийняттям нового Митного кодексу України (далі — МК України) воно отримало повне і таке, що відповідає Конституції України правове врегулювання на рівні митного закону¹. До цього часу процедура провадження у справах про порушення митних правил (далі — ПМП) лише частково визначалась гл. 2 розд. 8 Митного кодексу України від 12 грудня 1991 року. При цьому ст. 121 Митного кодексу зазначала, що «провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до цього кодексу, а в частині, що не регулюється ним, — відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення». Крім того, митні органи України додатково керувались Наказом Державного митного комітету України № 205 від 4 листопада 1992 року «Про затвердження Положення про провадження в справах про порушення митних правил», який, як і Митний кодекс, фактично не визначав порядок розгляду справ про ПМП судом.

© Константа О. В., 2002

¹ Урядовий кур'єр. — 2002. — № 148. — 14 серпня. — С. 5–23.

За умов набрання чинності МК України від 11 липня 2002 року одним із завдань юридичної науки є опрацювання питань практичного застосування встановлених у ньому митних норм, надання рекомендацій щодо приведення митного законодавства і підзаконних нормативних актів у відповідність до цього законодавчого акта. При цьому важливе значення має усвідомлення його головних ідей, основ, у тому числі й тих, які закладені у Розділі XIX «Проведення у справах про порушення митних правил». Тим паче, що в ньому відсутня спеціальна стаття, яка б формулювала перелік принципів провадження у справах про ПМП.

Проведення у справах про ПМП здійснюється на основі загально-правових принципів, закріплених у Конституції України, принципів митного регулювання, передбачених у ст. 4 МК України, а також спеціально-правових принципів провадження у справах про ПМП.

До конституційно-правових принципів митного права належать:

- принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина в діяльності державних органів;
- принцип відповідальності держави за свою діяльність перед громадянами;
- принцип участі громадян в управлінні державними справами;
- принцип верховенства права;
- принцип законності;
- принцип гласності тощо¹.

Принципами митно-правового регулювання (ст. 4 МК України) є: виключна юрисдикція України на її митній території; виключна компетенція митних органів України щодо здійснення митної справи; законність; єдиний порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України; системність; ефективність; додержання прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб; гласність та прозорість.

Розглянемо більш детально спеціальні принципи провадження у справах про ПМП.

¹ Див.: Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 8–10.

1. *Принцип законності*, який стосовно провадження у справах про ПМП полягає в тому, що всі дії посадових осіб митних органів, суду, а також осіб, які беруть участь у провадженні у справах про ПМП, мають ґрунтуватися виключно на положеннях закону (Розділ XIX МК України), а в частині, що не регулюється ним — законодавством України про адміністративні правопорушення (ст. 357 МК України).

Заходи адміністративного примусу у зв'язку з вчиненням ПМП можуть бути застосовані лише спеціально уповноваженими державними органами, в межах наданої їм законом компетенції. Зокрема, ст. 359 МК України визначає коло посадових осіб митних органів, які мають складати протоколи про ПМП; ст. 362 — осіб, які здійснюють провадження у справі про ПМП, а ст. 386 — органи, які уповноважені розглядати ці справи.

Митний кодекс виключає можливість здійснення посадовою особою митного органу провадження у справі про ПМП (ст. 373 МК України), якщо ця посадова особа є родичем особи, яка притягується до відповідальності за ПМП, її представника, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі, а також коли існують інші обставини, які дають підстави вважати, що ця посадова особа може бути особисто зацікавлена у вирішенні справи. Питання про передачу такої справи іншій посадовій особі митного органу вирішується керівником підрозділу по боротьбі з контрабандою і ПМП цього органу або його заступником. Якщо вказані вище обставини стосуються керівника підрозділу по боротьбі з контрабандою та ПМП, то справа підлягає передачі до іншого митного органу.

Законність та обґрунтованість постанови митного органу у справі про ПМП можуть бути перевірені судом або митним органом вищого рівня у зв'язку з поданням скарги, поданням прокурора (ст. 394 МК України).

2. *Принцип оперативності провадження у справі про ПМП* полягає у встановленні законом порівняно стислих термінів розгляду справ про ПМП, накладення адміністративних стягнень і виконання винесених постанов.

Зокрема, відповідно до ст. 328 МК України, адміністративні стягнення у вигляді попередження, штрафу можуть бути накладені не пізніше як через два місяці з дня вчинення право-

порушення, а при триваючому правопорушенні — два місяці з дня його виявлення. У разі відмови в порушенні кримінальної справи або її закритті, за наявності в діях правопорушника ознак ПМП, стягнення у вигляді попередження, штрафу може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття. Конфіскація безпосередніх предметів ПМП, товарів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовуються для приховування безпосередніх предметів ПМП від митного контролю, транспортних засобів, які використовувалися для переміщення безпосередніх предметів ПМП через митний кордон України, застосовується незалежно від часу вчинення або виявлення ПМП.

3. *Принцип правової рівності громадян під час провадження у справах про ПМП* ґрунтується на положеннях ст. 24 Конституції України, згідно з якою громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. У зв'язку з цим статті 365—372 МК України не встановлюють будь-яких привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками під час визначення правового положення осіб, які беруть участь у провадженні у справах про ПМП. Так, у ст. 366 МК України зазначено, що особи, які притягуються до відповідальності за ПМП, під час розгляду справи в митному органі або суді мають право знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, одержувати копії рішень, постанов та інших документів, що є у справі, бути присутніми під час розгляду справи в митному органі та брати участь у судових засіданнях, подавати докази, брати участь у їх дослідженні, заявляти клопотання та відводи, давати усні і письмові пояснення, подавати свої доводи, міркування та заперечення, оскаржувати постанови митного органу, суду (судді), а також користуватися іншими правами, наданими їм законом.

4. *Принцип об'єктивної істини* спрямований на повне виключення із провадження у справах про ПМП можливості прояву суб'єктивізму, однобічності в аналізі дій осіб, які беруть участь у розгляді справи, покликаний забезпечити вста-

новлення і оцінку реальних фактів, що мають значення для прийняття обґрунтованого рішення по конкретній справі. Фактично цей принцип закріплений у ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де зазначено, що одним із завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи.

Хоча Митний кодекс України не містить норм, які спеціально встановлювали б необхідність своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи про ПМП, проте існування цього принципу під час провадження у справах про ПМП підтверджується аналізом статей 394 і 395 кодексу. Зокрема, у ч. 1 ст. 394 МК України йдеться про законність та обґрунтованість постанови митного органу, а п. 2 ст. 395 МК України визначає необ'єктивність або неповноту провадження у справі та необ'єктивність її розгляду як підстави для скасування постанови про накладення стягнення або про припинення провадження у справі про ПМП.

5. *Принцип права на захист і презумпцію невинності особи, яка притягується до відповідальності за ПМП.* Згідно зі ст. 368 МК України особа, що притягується до відповідальності за ПМП, має право самостійно обрати захисника з числа осіб, які є фахівцями в галузі права і за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Захисник під час розгляду справи про ПМП має право: знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; подавати скарги; здійснювати інші права, передбачені законом.

З правом на захист тісно пов'язана презумпція невинності, яка полягає в тому, що особа вважається невинною у вчиненні ПМП або її дії вважаються правомірними доки її винність або неправомірність дій не буде доведена у встановленому законом порядку (постанова або рішення у справі не вступили в законну силу).

6. *Принцип гласності провадження в справах про ПМП* полягає в наданні прав особам, які беруть участь у провадженні, знайомитись з матеріалами справи, робити з них витяги, а також бути присутніми під час розгляду справи. Згідно зі ст. 390 МК України справа про ПМП розглядається в присутно-

сті особи, яка притягується до відповідальності, або її представника. Митний орган інформує їх про час, місце розгляду справи в митному органі, як правило, відповідним письмовим повідомленням, якщо це не було зроблено під час вручення зазначеній особі копії протоколу про ПМП.

У разі розгляду справи в суді про час і місце розгляду справи суд (суддя) повідомляє особу, яка притягується до відповідальності, а також відповідний митний орган.

Справа про ПМП може бути розглянута під час відсутності особи, яка притягується до відповідальності, лише в випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

7. Принцип публічності провадження у справах про ПМП виявляється в тому, що притягнення до відповідальності за ПМП здійснюється відповідними митними органами України чи судом в інтересах та від імені держави. Публічність полягає й у тому, що справа про ПМП може бути порушена з ініціативи посадових осіб митних органів на підставі безпосереднього виявлення ними ПМП, за повідомленнями про вчинення ПМП, отриманих від інших органів, у тому числі від митних і правоохоронних органів іноземних держав, а також міжнародних організацій (ст. 360 МК України).

Публічність передбачає і застосування адміністративних стягнень за ПМП лише уповноваженими на це посадовими особами митних органів і суду в межах їх компетенції, передбаченої ст. 386 МК України.

8. Принцип здійснення провадження державною мовою і забезпечення права користуватися рідною мовою закріплено у ст. 361 МК України. У ній зазначено, що провадження у справі про ПМП здійснюється українською мовою або мовою більшості населення даної місцевості. Особи, які беруть участь у провадженні у справі про ПМП і не володіють мовою, якою здійснюється провадження, мають право робити заяви, давати пояснення, подавати клопотання рідною мовою, а також користуватися послугами перекладача.

Згідно зі ст. 370 МК України перекладачем може бути особа, що володіє мовою, знання якої необхідне для здійснення перекладу під час провадження у справі про ПМП. Перекла-

дач зобов'язаний точно і в повному обсязі здійснювати доручений йому переклад, у необхідних випадках брати участь у проведенні процесуальних дій.

Отже, хотілося б наголосити, що втілення зазначених принципів у життя є можливим не лише завдяки адекватному і повному їх висвітленню в митному законодавстві України та розробленості питання в науці, а фактично можливе й завдяки свідомій і обґрунтованій діяльності посадових осіб митних органів України та судів, їх стійкому внутрішньому переконанню у необхідності чіткого і неухильного дотримання вимог Митного кодексу України та інших митних законів.

Ю. В. Георгієвський, асистент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

До питання про виникнення та історичний розвиток адміністративної юстиції в Україні

Становлення і розвиток спеціалізованої системи судового контролю в галузі адміністративних правовідносин обґрунтовано вважаються одним із пріоритетних напрямів судової реформи, покликаним реально забезпечити гарантований ст. 55 Конституції України захист судом прав особи від незаконних рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

У зв'язку з цим дослідження питання виникнення та історичного розвитку в Україні саме такого правового інституту, як адміністративна юстиція, видається дуже актуальним.

Після Лютневої революції в Петрограді український народ одержав можливість створити самостійну державу, серед владних структур якої значне місце посідали адміністративні суди. Варто звернути увагу на те, що за короткочасний період існування самостійної Української держави (1917–1920 рр.) у Конституції Української народної республіки (УНР) 1918 року було регламентовано, що «судова влада в межах цивільного, кримінального й адміністративного законодав-

© Георгієвський Ю. В., 2002

ства здійснюється винятково судовими органами»¹. При цьому гарантувалося, що юрисдикційна діяльність адміністративних органів обмежується законом.

Так, в статті № 103 проекту Основного Державного Закону УНР, підготовленого урядовою комісією, вказувалося, що вищий Державний Суд складається з усіх членів Найвищих Касаційного та Адміністративного Судів і їх президентів. Таким чином, передбачалося введення до судової системи України Вишого Адміністративного Суду. Відповідно до статті № 31 зазначений судовий орган повинен був на всій території УНР розглядати і вирішувати, дотримуючись судової процесуальної форми, питання про законність розпоряджень адміністративних органів і органів самоврядування², тобто визначався функціональний напрямок діяльності адміністративного суду.

У період правління гетьмана П. Скоропадського одержав своє законодавче закріплення положення, відповідно до якого Генеральний Суд Української держави був вищим судом по адміністративним справам³.

Після входження України до складу СРСР ці акти втратили силу. Але вже 12 жовтня 1927 року був прийнятий Адміністративний кодекс Української РСР, що стало значним кроком у розвитку в Україні адміністративного законодавства. Україна була єдиною республікою СРСР, де діяв такий кодекс. Цим актом був введений адміністративно-процесуальний порядок розгляду скарг на дії місцевих адміністративних органів. Проте аналіз ст. 158 Адміністративного кодексу УРСР дозволяє зробити висновок про те, що в ньому не передбачалося судового оскарження, за винятком випадків подачі в суд скарг на неправильне проведення опису, оцінки майна, що підлягає продажу у випадку необхідних платежів, а також у

¹ *Ткач Г. Й.* Історія становлення і розвитку адміністративної юстиції в Україні // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали III регіональної наукової конференції (лютий 1997). – Львів, 1997. – С. 92.

² Див.: *Шишкін В.* Адміністративний суд. Яким йому бути // Віче. – 1994. – № 10.

³ Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія Української Конституції. – К., 1993. – С. 90.

випадку неправильного розподілення отриманих від продажу майна коштів¹.

У цілому Адміністративний кодекс УРСР мав безумовно позитивне значення, оскільки ним були законодавчо закріплені система органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначені процесуальні рамки розгляду цієї категорії справ. При цьому суди не були віднесені до числа органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення.

Упродовж більше ніж десять років (1924–1937) законність у сфері управління забезпечувалася тільки встановленням державного, відомчого і громадського контролю. Спеціальних органів, які б використовувалися для вирішення адміністративних спорів, у цей період створено не було.

У 1937 році законодавець відніс до відання суду значну категорію справ, що мають адміністративно-правовий характер. До цього суди розглядали лише спори адміністративно-правового характеру: скарги на дії нотаріусів, скарги на дії судових виконавців. Таким чином, суд вперше став широко використовуватися для контролю за законністю в діяльності адміністративних органів.

У період із 1937 року до початку 60-х років суд діяв не стільки як орган вирішення адміністративних спорів, скільки як орган попереднього контролю адміністративних актів по стягненню недоїмок, штрафів тощо. справи порушувалися, як правило, не за скаргами зацікавлених осіб, а за заявами державних органів, що повинні були для накладення стягнення одержати санкцію суду.

З 1961 року розпочався процес розширення меж судового контролю за діяльністю органів державного управління, причому основним напрямком цього розвитку більшість учених-адміністративістів (Д. М. Чечот, Н. Г. Салищева, О. М. Якуба) вважали подальше розширення і удосконалення контрольних повноважень загальних судів. Цей процес знайшов свій вияв у розробці, прийнятті і вдосконаленні цивільного, трудового, земельного й адміністративного законодавства, що відбилося на розширенні можливостей судового оскарження адміні-

¹ Адміністративный кодекс УССР. – К., 1935.

стративних актів. Указ Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 року «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» істотно змінив порядок порушення адміністративних справ — справи стали порушуватися, як правило, за скаргами зацікавлених осіб, зокрема, громадяни одержали право оскаржити до загальних судів постанови про накладення штрафів¹. Цим же Указом було затверджено Положення «Про адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, сільських, селищних рад народних депутатів Української РСР», відповідно до яких адміністративні комісії при виконкомах районних, міських, сільських, селищних рад народних депутатів трудящих були включені до системи органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Таким чином, законодавець обережно вступив на шлях розширення судової юрисдикції в справах, що виникають з адміністративно-правових відносин. Виданням Указу Президії Верховної Ради УРСР від 12 квітня 1968 року «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян» (у редакції від 4 березня 1980 року) були посилені адміністративно-процесуальні гарантії розгляду скарг, які подаються у відомчому порядку або через громадські організації².

Важливою передумовою розвитку інституту адміністративної юстиції в Україні було прийняття Кодексу про адміністративні правопорушення, яким до підвідомчості суду були віднесені справи про адміністративні делікти, що характеризуються підвищеним ступенем суспільної небезпеки, а також продуманий і деталізований механізм розгляду таких справ, винесення і виконання рішень по них³.

У переважній більшості наукових праць вітчизняних адміністративістів 40–70-х років ХХ століття адміністративна юстиція продовжувала розглядатися як специфічно буржуазний інститут. Правда, у 1956 році М. Д. Шаргородський висловив думку про заснування органів адміністративної юсти-

¹ Ведомости Верховного Совета УССР. – 1961. – № 53. – Ст. 69.

² Ведомости Верховного Совета УССР. – 1968. – № 11. – Ст. 192.

³ Ведомости Верховного Совета УССР. – 1984. – № 51. – Ст. 1123.

ції, але вона не одержала визнання і підтримки. Лише в середині 60 — на початку 70-х років термін «адміністративна юстиція» поступово увійшов у звичайний обіг, активізувалися загальнотеоретичні і галузеві дослідження проблем судового контролю за законністю державного управління, правосуддя в адміністративних справах, адміністративної юрисдикції, тобто дослідження проблем, тісно пов'язаних із проблематикою адміністративної юстиції.

У квітні 1978 року була прийнята Конституція УРСР, ст. 56 якої було передбачено, що «громадяни УРСР мають право оскаржити дії посадових осіб, державних і громадських органів. Скарги повинні бути розглянуті в порядку і у строки, встановлені законом. Дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, із перевищенням повноважень і які обмежують права громадян, можуть бути у встановленому законом порядку оскаржені до суду. Громадяни УРСР мають право на відшкодування втрати, заподіяної незаконними діями державних і громадських організацій, а також посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків».

До втілення в життя зазначених гарантій пройшло 10 років, і лише у червні 1987 року був прийнятий Закон СРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій посадових осіб, що обмежують права громадян»¹, який став, на думку автора, найбільш важливою віхою в становленні і розвитку інституту судового контролю за діяльністю адміністративних органів — інституту адміністративної юстиції в радянський період.

Предметом судового оскарження згідно із даним Законом були дії посадових осіб, вчинені з порушенням закону, із перевищенням повноважень, що обмежують права громадян, внаслідок яких: 1) громадянин незаконно позбавлений можливості цілком або частково здійснювати право, надане йому законом або іншим нормативним актом; 2) на громадянина незаконно покладений будь-який обов'язок.

Цим Законом було встановлено загальне право на оскарження до суду актів і дій посадових осіб органів державного управління. На основі його положень Цивільний процесуальний кодекс України був доповнений главою 31-А «Скарги

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1987. — № 26. — Ст. 388.

громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних або посадових осіб у сфері управлінської діяльності».

Таким чином, у цивільно-процесуальний кодекс були включені окремі глави, присвячені регулюванню порядку розгляду справ про оскарження адміністративних актів. Проте перевага в здійсненні контролю за діяльністю адміністративних органів віддавалася вищим інстанціям, прокурорському нагляду, народному контролю.

Істотною хибою Закону від 30 червня 1987 року було те, що відповідно до ст. 1 до суду могли бути оскаржені тільки одноособові неправомірні акти посадових осіб, а рішення і діяльність колегіальних органів державного управління оскарженню не підлягали. Прогалину було усунуто новим Законом СРСР від 2 листопада 1989 року «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що обмежують права громадян»¹, яким був розширений предмет судового оскарження і визначено, що оскарженню підлягають дії органів державного управління і посадових осіб, тобто одноособові і колегіальні дії. Поряд із цим названий Закон також не повною мірою надав можливість громадянам реалізувати своє право на судовий захист порушених прав, оскільки відповідно до нього громадянин мав право оскаржити тільки індивідуальні акти. Нормативні акти органів державного управління і посадових осіб не були включені законодавцем до предмету судового оскарження.

Таким чином, аналіз становлення і розвитку інституту судового контролю за законністю у сфері державного управління Радянського Союзу, у тому числі України, показує, що теорія і практика судового контролю йшла шляхом поступового розширення компетенції загальних судів із вирішення адміністративних спорів. З перших кроків свого існування Радянська держава була стурбована забезпеченням законності у сфері управління. Інститут судового контролю за діяльністю адміністративних органів у СРСР, а потім і в суверенній Україні, розвивається складним шляхом. Однак процес його

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. — 1989. — № 22. — Ст. 416.

становлення й удосконалення, на наш погляд, є одним з актуальних напрямків побудови в Україні правової держави. Досвід розвитку державності свідчить, що адміністративна юстиція так само, як і багато інших правових інститутів, що використовувалися і використовуються в зарубіжних державах, повинна мати місце в державі, заснованій на праві.

Ідеї створення системи адміністративної юстиції перешкоджали ідеологічні догми і стереотипи, пануючі в тоталітарній державі, що супроводжувалося обґрунтуванням неможливості впровадження цього інституту цілим рядом причин, у тому числі, загрозою значного розширення державного апарату, надходження до суду скарг неправового характеру тощо. Україна успадкувала від Радянського Союзу систему, у якій адміністративно-правові спори належать до ведення загальних судів і розглядаються за правилами цивільного судочинства.

Нова Конституція України закріпила принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, поклала початок кардинальному реформуванню системи органів правосуддя, у структурі якої передбачається створення поряд із господарськими іншими спеціалізованих судів, в тому числі адміністративних судів України.

В. А. Сьоміна, аспірант кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції та Німеччині

Інститут судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади являє собою один із елементів правової держави.

У багатьох країнах Європи він існує вже тривалий час, тому корисним буде, як видається, аналіз досвіду організації та функціонування його у таких країнах, як Німеччина та Франція, котрі одними з перших створили систему спеціалізованих судових органів, що, на погляд автора, є найбільш ефективною.

Окрема система правосуддя у вигляді адміністративних судів створена у Франції наприкінці XVIII століття. Це стало результатом перетворень, викликаних Великою французькою революцією 1789–1794 років, коли законодавчо був закріплений принцип «поділу влади». Конституція 1791 року виокремила розгляд адміністративних спорів із компетенції загальних судів. Було запроваджено окремий вид судочинства — адміністративне судочинство, яке мало здійснюватись системою адміністративних судів.

Проведені Наполеоном I у післяреволюційні роки реформи започаткували заснування адміністративної юстиції. Органом,

що її здійснював, стала створена у 1799 році Державна Рада. Роком пізніше були запроваджені ради префектур, яким Законом 1872 року безпосередньо надавались судові повноваження.

Сучасна система адміністративної юстиції Франції складалася на основі реформ 1953–1966 років. У вересні 1953 року було створено систему адміністративних трибуналів на чолі з Державною Радою. Пізніше декретами 1963 року та 1966 року була визнана виключна юрисдикція Державної Ради. Декретом від 31 грудня 1987 року були запроваджені адміністративні апеляційні суди.

Зараз у Франції діє 31 адміністративний трибунал (суди першої інстанції). В основу побудови адміністративної юстиції покладено міжтериторіальний принцип (по одному трибуналу на кожний регіон, але охоплюють вони своєю діяльністю від 2 до 7 департаментів). Це забезпечує незалежність трибуналів від місцевих органів управління, виключає підпорядкування однієї гілки влади іншій (судової виконавчій)¹. Апеляційна інстанція складається із 5 судів. Державна Рада виступає як касаційна інстанція. Таким чином, судову систему Франції складають дві самостійні гілки: загальна судова система на чолі з Касаційним судом та адміністративна, вищою ланкою якої є Державна Рада.

Крім вищезазначеної системи, існують спеціалізовані суди адміністративної юстиції такі, як: Рахункова палата, дисциплінарні суди, суди з питань соціального забезпечення. Усі вони здійснюють свою діяльність у формі правосуддя та знаходяться під наглядом Державної Ради.

Державна Рада — орган, повноваження якого мають як судовий, так і адміністративний характер. Як судовий орган Державна Рада є вищим адміністративним судом Франції, судом останньої інстанції. Адміністративні повноваження Державної Ради полягають у праві надавати Уряду консультації та висновки з управлінських питань. Головою Державної Ради є Прем'єр-міністр, а заступником — міністр юстиції, але це формально. На практиці головою Державної Ради є віце-голова, який призначається Радою міністрів і належить до чиновників вищого рангу.

¹ Див.: *Сердюк В. В.* До питання створення адміністративних судів в Україні // Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 43.

Державна Рада складається з п'яти секцій, провідною з яких є секція по розв'язанню спорів та конфліктів. Зазначена секція розглядає апеляційні та касаційні скарги на рішення нижчих судів адміністративної юстиції. Державна Рада може виступати як суд першої інстанції стосовно скарг на президентські та урядові декрети, на акти міністерств і організацій загальнонаціонального значення. Для систематизації та кодифікації чинного законодавства та правозастосовної практики у структурі Державної Ради створені звітно-дослідницька та спеціальна комісія по перегляду пенсій, служба документації, бюро інформації і секретаріат.

У Франції також існує трибунал з конфліктів, який є посередником у французькій судовій системі. Його призначення — вирішення питань підсудності справ судовим органам, коли законодавством не регламентована їх підвідомчість. Трибунал з конфліктів створено за принципами паритетного представництва суддів від кожної системи правосуддя (від Касаційного суду Франції та Державної Ради). Прийняті цим органом рішення оскарженню не підлягають.

Не дивлячись на те, що саме Франція була першою державою, яка законодавчо закріпила систему адміністративної юстиції і має розвинене адміністративне судочинство та законодавче поле (Кодекс законів про адміністративні суди та про апеляційний адміністративний суд, ордонанс від 31 липня 1945 року про Державну владу та ін.), ця система має недоліки, котрі стосуються процесу розв'язання адміністративно-правових спорів.

Як підкреслює А. Фоков, по-перше, це те, що звернення до суду французьки традиційно сприймають як «акт агресії»¹.

По-друге, це висока вартість судового процесу, невиконання постанов суду, створення перешкод судового розгляду справи та постійні відкладання з формальних причин. За словами того ж А. Фокова, а зловживання правилами процесу «на законних підставах» дозволяє затягти процес розгляду справи на місяці, а штрафні санкції складають 100–1000 франків, і спритні адвокати на користь клієнта навмисно затягують судовий процес².

¹ Див.: *Фоков А.* Административный суд современной Франции // Законность. — 2001. — № 8. — С. 54.

² Там же.

Нечітким є визначення, що саме може бути приводом для порушення справи у французькому адміністративному суді: одні автори визначають, що ним є позов¹, інші — скарга². Але це не одне і теж, хоча більш за все мова йде про одне і те саме.

Слід зазначити, що адміністративний суд у Франції не вправі порушити справу самостійно. Тобто він досліджує лише ті питання, котрі є у скарзі, і не може виходити за межі скарги, документів чи доводів, наведених у заяві, та тих аргументів, які подані позивачем.

Таким чином, рішення, яке приймається по справі ґрунтується тільки на тих вимогах, які містяться у скарзі. Це дає можливість говорити, що прийняте рішення не завжди достатньо обґрунтоване, але такий порядок вирішення спорів, які виникають із управлінських відносин, визнають у Франції досить ефективним й практикується він упродовж тривалого часу. Особливим для французького адміністративного судочинства є й те, що воно має письмовий характер, більш таємний ніж гласний, а адміністративний суд керує розглядом справи (суд загальної юрисдикції є арбітром у процесі), щоб урівноважити можливості сторін.

А. Н. Козирін зазначає, що письмовий характер адміністративного судочинства у Франції є спадщиною інквізиційного процесу, який застосовувала в період середньовіччя католицька церква³. Інквізиційний характер процесу в адміністративних судах Франції виявляється і в тому, що саме суд керує розглядом справи, а не сторони, і тому він може зобов'язати одну із сторін подати відомості щодо спору другій стороні. Єдиним обмеженням інквізиційних повноважень суду є дотримання лікарської таємниці та секретів національної оборони.

Німецька модель адміністративної юстиції, як і французька, характеризується створенням спеціалізованих адміністративних судів, які формуються лише парламентом. Але фран-

¹ Див.: *Козырин А. Н.* Административное право: Учебное пособие. — М.: Спарк, 1996. — С. 101.

² Див.: *Фоков А.* Административный суд современной Франции. — С. 54.

³ Див.: *Козырин А. Н.* Административное право. — С. 102.

цузькі адміністративні суди організаційно пов'язані з адміністрацією (формування судового корпусу, фінансове забезпечення роботи адміністративних судів, Державна Рада за характером діяльності є певною мірою структурою (елементом) виконавчої влади, адміністративні суди є радниками адміністрації), тому вплив влади на адміністративну юстицію надто вагомий. Німецький принцип організації адміністративної юстиції, навпаки, передбачає її повну юридичну незалежність від адміністрації та судових органів.

Система адміністративних судів у Німеччині має три рівні. Першою (основною, низовою) інстанцією є адміністративний суд землі, другою — вищий адміністративний суд землі (апеляційна інстанція), всього їх 16, а інстанцією по перегляду (касаційною) є федеральний адміністративний суд. Крім цієї системи у Німеччині створені спеціалізовані суди такі, як: фінансові, що розглядають податкові спори; соціальні, котрим підсудні соціально-правові спори, але розмежування підсудності між цими судами чітко не визначене. Тому загальні суди розглядають спори, які стосуються комунальних податків та платежів, а також справи про допомогу на освіту. У свою чергу, фінансові суди можуть розглядати справи, які не стосуються податкового права.

Історія формування системи адміністративної юстиції в Німеччині, передусім, пов'язана з виникненням адміністративних судів у таких німецьких землях, як Баден (1863 рік), Пруссія (1872—1875 роки), Гессен (1874—1875 роки), Вюртемберг (1876 рік), Баварія (1878 рік). Формування адміністративної юстиції у другій половині XIX століття у Пруссії відбувалося під впливом двох протилежних точок зору: з одного боку, О. Бер доводив, що розглядати адміністративні справи повинен загальний суд, а з другого — Р. Гнейстон відстоював необхідність формування спеціального адміністративного суду¹. Результатом цього спору стало створення в Пруссії системи адміністративної юстиції, яка складалася: з районного, окружного та вищого адміністративних судів. У 1960 році було прийнято

¹ Див.: *Зоммерман К. П., Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 72.

Положення про адміністративне судочинство (далі — ПАС), яким закріплювалась трьохрівнева система адміністративної юстиції. У подальшому ПАС зазнало ряду змін. Ці зміни були результатом прийняття у 1976 році Закону «Про адміністративно-процесуальну діяльність», а згодом Закону від 31 березня 1978 року «Про зменшення навантаження судів у сфері адміністративно- і фінансово-судової юрисдикції»¹. Наступні зміни були пов'язані з прийняттям Закону «Про нове регулювання адміністративно-судового процесу» від 17 грудня 1990 року. Як наголошують російські вчені: «Це перше за останні 30 років... великомасштабне реформування адміністративного процесу в Німеччині. Мета нововведення полягала, передусім, у наданні адміністративному процесу гнучкості, міцності та його удосконаленні»². Структурна реорганізація ПАС також пов'язана із Законом 1 січня 1993 року «Про зменшення навантаження на судочинство та на суддю у загальних адміністративних судах». Нарешті, зміцнення та прискорення процесу закріпив Закон від 1 листопада 1997 року, який увів особливий режим апеляційної та звичайної скарги.

До компетенції адміністративних судів Німеччини належить розгляд всіх публічно-правових спорів не конституційно-правового характеру і спорів, стосовно яких німецький федеральний закон не встановив іншого порядку судового розгляду³.

Адміністративне судочинство у Німеччині здійснюється на засадах розшукового («інквізиційного») процесу, тобто суд самостійно збирає недостатні для прийняття правдивого, законного та об'єктивного рішення докази.

Початком адміністративно-судового розгляду в німецьких адміністративних судах є звернення особи з позовом, якщо цьому передувало оскарження в адміністративному порядку. Таким чином адміністративне провадження в Німеччині має позовний характер. Позов — це звернення до суду з вимогою усунення по-

¹ Див.: Зоммерман К. П., Старілов Ю. Н. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: История развития и основные черты. — С. 73.

² Там же.

³ Див.: Фоков А. Административные суды повысят доступность правосудия // Российская юстиция. — 2001. — № 6. — С. 7.

рушення, а скарга — це звернення, в якому є прохання про скасування незаконного рішення, що порушило права та інтереси особи. Як видається, саме скарга повинна мати місце в адміністративному судочинстві, тому що позовне провадження припускає змагальний характер процесу, де сторони самостійно здійснюють доказування по справі, чого в повному обсязі не використовує процес в адміністративних судах (адміністративному праву все ж таки властивий імперативний характер).

Досвід організації та діяльності адміністративних судів у Франції та Німеччині показує, що саме суди адміністративної юстиції сприяють, з однієї сторони, забезпеченню законності у діяльності адміністрації, а з другої — захищають індивіда від свавілля органів державної виконавчої влади та муніципальних органів місцевого самоврядування.

Немає сумніву, що ефективність діяльності адміністративних судів залежить від рівня правової культури населення, чіткості регламентації процедур, строків розгляду судових справ, вартості судових витрат, професіоналізму суддів. Корисним може бути досвід Франції щодо підвищення професійної підготовки суддів, яких відряджають на роботу до адміністративних установ.

Тому при формуванні інституту адміністративної юстиції в Україні доцільно враховувати історію її створення в інших країнах, особливості організації та діяльності адміністративних судів, законодавче регулювання цієї сфери і брати лише те з їх досвіду, що може застосуватись в нашій державі.

Становлення адміністративного судочинства в Україні передбачає створення та функціонування спеціалізованих судів. Закон України від 7 лютого 2002 року «Про судоустрій», як зазначає В. С. Стефанюк, докорінно змінив напрями діяльності судів щодо зміцнення законності в державі, захисту прав та свобод особи в адміністративному судочинстві та дав Україні можливість створити таку судову систему, яка увібравши в себе все позитивне з досвіду роботи судових систем інших держав, змогла б стати надійним гарантом захисту прав і свобод людини¹.

¹ Про стан здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції у 2001 році та заходи щодо реалізації положень законів України, спрямованих на втілення в життя судово-правової реформи // Вісник Верховного Суду України. — 2002. — № 2. — С. 2–3.

Л. М. Здоровко, здобувач кафедри екологічного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Забезпечення регіонального контролю в міжнародно-правових документах

Проблема регіонального екологічного контролю як складової управлінської функції контролю за використанням природних ресурсів та охороною довкілля виходить за рамки суто національного значення, має глобальний характер і потребує вирішення на міждержавному рівні. З огляду на це національне державне регулювання цих питань повинно максимально повно імплантувати стандарти та вимоги міжнародного права, які склалися відносно екологічної діяльності та проведення екологічного контролю, використовувати накопичений досвід міжнародного співробітництва у цій сфері. Особливо це стосується законодавства Європейського Союзу (ЄС), оскільки в Україні діє Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу¹, схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є процесом зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС. Її метою є:

– забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співро-

© Здоровко Л. М., 2002

¹ Офіційний вісник України. – 1999. – № 3. – Ст. 1735.

бітництво між Україною і Європейським співтовариством та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з ЄС;

– розвиток національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством ЄС та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів актів до ЄС.

Процес адаптації охоплює всі сфери законодавства, визначені Угодою про партнерство і співробітництво, в тому числі й екологічне законодавство, яким регулюються питання, пов'язані зі здійсненням контролю у сфері використання природних ресурсів, їх відтворення, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки в Україні.

Тому впровадження міжнародно-правових стандартів регіонального екологічного контролю в національне законодавство України, наукове дослідження та аналіз таких стандартів є надзвичайно важливим та актуальним з огляду на створення правових чинників української державності, як того потребує Конституція України.

Важливою тенденцією в розвитку сучасного міжнародного екологічного права є *всесвітній розвиток політичних, економічних, транспортних, космічних та інших міжнародних взаємозв'язків і відносин між різними державами*. У міжнародному екологічному праві стали виникати нові поняття та інститути, що сприяє появі в екологічному праві держав специфічних рис, властивих як національному, так і міжнародному екологічному праву¹. І це не випадково, оскільки світове співтовариство вже давно усвідомило, що довкілля та його компоненти є загальним надбанням людства. У статті академіка РАН К. Я. Кондратьєва «Зміна навколишнього середовища в Європі» наводиться загальна характеристика антропогенного впливу на навколишнє середовище в країнах Європейського Союзу за 15 позиціями, в тому числі: парникові гази і зміни клімату; викиди токсичних речовин; забруднення водних об'єктів; зниження родючості ґрунтів; відходи; здоров'я людини; екологія міст та ін. Автор статті пише: «За останні роки не відбулося помітного поліпшення якості нав-

¹ Див.: Пономарев М.В. Международно-правовое регулирование охраны окружающей среды // Весы Фемиды. – 1998. – № 3 (10). – С. 36.

колишнього середовища в країнах ЄС, а в деяких з них екологічна обстановка погіршилася, причому головною перешкодою для підвищення якості навколишнього середовища став розвиток деяких секторів економіки. Не викликає сумнівів, що в першому десятилітті ХХІ ст. ці тенденції будуть тільки розвиватися і, як і раніше, не вдасться виключити їх негативного впливу на природу. До подібних тенденцій належить вплив транспорту, що підсилюється, урбанізація, деградація сільського навколишнього середовища і біорізноманіття та ін.»¹.

У зв'язку з наведеним надзвичайно актуальною є позиція Н. Р. Малишевої, на думку якої саме гармонійний простір є кінцевою метою еколого-економічної політики суб'єктів, що покликані діяти з метою забезпечення сталого екологічного правопорядку на рівні не лише окремих європейських держав, а й в масштабах континенту в цілому².

Як вважає Н. Р. Малишева, одне з ключових питань теоретико-правової спрямованості, яке постає в процесі гармонізації екологічного законодавства, полягає в такому: до яких меж гармонізація є виправданою, а постановка питання про її здійснення — легітимною? Пошук відповіді на поставлене питання приводить автора наведеної точки зору до необхідності застосування двох основних організаційно-правових інструментів, що є підставами до «запуску» механізмів гармонізації, а саме:

а) участь у міжнародному договорі (конвенції, угоді);

б) «блокова» гармонізація, яка відбувається всередині стійкого об'єднання держав, що являє собою певну форму інтеграції на постійній (інколи тимчасовій) основі, сформовану за регіональною, секторальною, економічною, політичною, історичною чи іншою ознакою³.

Таким чином, міжнародно-правові стандарти регіонального екологічного контролю необхідно розглядати як норми

¹ Кондратьев К. Я. Изменение окружающей среды в Европе // Вестник Российской Академии наук. — 2001. — Т. 71. — № 6. — С. 495.

² Див.: Малишева Н. Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі: Дис. ... д-ра юрид. наук у формі наукової доповіді, яка виконує функції автореферату. — К., 1996. — С. 13.

³ Див.: Там само. — С. 29-30.

здійснення екологічного контролю, в тому числі і такого його різновиду, як регіонального, що містяться в міжнародних договорах, угодах, конвенціях, рамкових угодах певної інтегрованої форми держав.

Надзвичайно важливе значення для подальшого становлення і розвитку регіонального екологічного контролю в національній законодавчій системі України належить міжнародно-правовим стандартам, передбаченим у Базельській конвенції про контроль за трансграничним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням (рік і місце прийняття: 1989, Базель, Швейцарія).

Основною метою Базельської конвенції стало закріплення на міжнародному рівні зобов'язань держав — учасниць конвенції, а також держав, які згодом до неї приєдналися, по скороченню трансграничного забруднення відходами, включеними до переліку конвенції; максимальному зниженню обсягу токсичності небезпечних відходів, забезпеченню їх екологічного використання; надання допомоги країнам, які розвиваються, в екологічному використанні небезпечних та інших відходів.

Велике значення для регіонального екологічного контролю мають норми, закріплені у Конвенції про біологічну різноманітність (рік і місце прийняття: 1992, Ріо-де-Жанейро, Бразилія).

Конвенція була прийнята з метою збереження біологічної різноманітності, стійкого використання компонентів біологічного розвитку, справедливого розподілу переваг (вигоди) від використання генетичних ресурсів.

Серед міжнародно-правових документів, що містять відповідні стандарти для регіонального екологічного контролю в Україні, особливе місце належить Конвенції з морського права (рік і місце прийняття: 1982, Монтего Бей, Ямайка). Це обумовлено тим, що безпосередньо ця конвенція містить норми щодо визначення межі територіальної морської і суміжної зон, використання проток для міжнародного судноплавства, визначення межі виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу, їх освоєння, поняття виключної (морської) економічної зони і континентального шельфу. Слід зазначити, що поняття виключної (морської)

економічної зони, сформульоване в Конвенції з морського права, було запозичено національним законодавством України і відтворено в Законі України від 16 травня 1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України».

Ряд важливих міжнародних стандартів регіонального екологічного контролю міститься також в інших міжнародно-правових документах. Серед них: Конвенція з оцінки впливу на навколишнє середовище в трансграничному контексті (рік і місце прийняття: 1991, Есіо, Фінляндія), що передбачає прийняття стратегічних юридичних і адміністративних заходів для контролю за негативним впливом на довкілля; Рамкова Конвенція ООН про зміну клімату (рік і місце прийняття: 1992, Нью-Йорк, США), де передбачена необхідність розробки і реалізації програми з контролю за зміною клімату; Угода з охорони і використання трансграничних водотоків і міжнародних озер (рік і місце прийняття: 1992, Гельсінкі, Фінляндія), що передбачає зобов'язання учасників по здійсненню контролю за забрудненням трансграничних вод та деякі інші.

Таким чином, норми, що передбачають здійснення контрольної діяльності з охорони, використання, захисту, запобігання погіршенню якості тих чи інших природних ресурсів, ландшафтів, комплексів, навколишнього природного середовища в цілому або створення необхідних для такої діяльності контрольних органів і містяться в міжнародно-правових документах (договорах, конвенціях, угодах), є стандартами, які слід максимально повно імплементувати в національне екологічне законодавство України.

Зміст

Битяк Ю. П. Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування	3
Клімова Г. П. Інститут місцевого самоврядування в сучасній Україні	15
Воднік В. Д. Про європейські традиції місцевого самоврядування	24
Жилінкова І. В., Карасевич О. О. Сфери компетенції органів місцевого самоврядування. Досвід країн Західної та Центральної Європи	34
Яворський В. Д. Суб'єкти виборчого права України: поняття, ознаки та їх види	45
Каченко Ю. В. До питання про природу юридичних конфліктів, що виникають у процесі парламентських виборів	51
Кучерявенко М. П. Податок і збір: спільність і відмінності правового режиму	58
Алісов Є. О. Щодо проблеми правової інституціоналізації приватних грошей, які застосовуються в сучасних електронних платіжних системах ...	66
Шульга М. Г. Міжнародні договори в системі джерел митного права	73
Козіна А. А. Деякі проблеми становлення й розвитку податкової політики та податкової системи України	80
Гаращук В. М. Ознаки, функції та система фінансового контролю в Україні ...	87
Константиї О. В. Поняття «правові акти державного управління» та його спів- відношення з поняттям «джерела адміністративного права»	94
Писаренко Н. Б. Історія розвитку адміністративної юстиції в Україні	104
Трибуна Молодого Вченого	
Онупрієнко А. М. Розвиток законодавства про місцеві органи влади у період становлення незалежності	113
Болдирєв С. В. Система місцевого самоврядування в Україні (теоретичний аспект)	123
Константа О. В. Принципи провадження у справах про порушення митних правил ...	129
Георгієвський Ю. В. До питання про виникнення та історичний розвиток адміністративної юстиції в Україні	136
Сьоміна В. А. Досвід створення та функціонування адміністративної юстиції у Франції та Німеччині	143
Здоровко Л. М. Забезпечення регіонального контролю в міжнародно- правових документах	150

Наукове видання

**Державне будівництво
та місцеве
самоврядування**

Збірник наукових праць

Випуск 4

Редактор Н. Й. Михайличенко
Комп'ютерна верстка
і дизайн В. М. Зеленька

Підписано до друку з оригінал-макета 25.12.2002.
Формат 84х108 1/32. Папір офсетний. Гарнітура Newton.
Ум. друк. арк. 7,9. Обл.-вид. 7,3. Вид. № 141.
Тираж 500 прим. Зам.

Видавництво «Право»
Академії правових наук України
Україна, 61002, Харків, вул. Мироносицька, 29

Свідоцтво серії ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено у ТОВ «Навчальний друк»
Україна, 61001, Харків, вул. Державінська, 38.

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру:
серія ХК № 58 від 10.06.2002 р.