

Котенко М. В. Системний спосіб тлумачення в аспекті інтеграції сучасного права

Системний спосіб тлумачення аналізується як елемент системи способів тлумачення норм права та самостійне правове явище. Особлива увага приділена визначенню ролі цього виду тлумачення у забезпеченні інтеграції права. На основі аналізу наукових джерел встановлено особливості системних зв'язків правових норм, що визначають системність права, а також з'ясовано їх роль.

Ключові слова: тлумачення, системний спосіб тлумачення, системні зв'язки норм, інтеграція права, норми права.

Котенко Н. В. Системный способ толкования в аспекте интергации современного права

Системный способ толкования анализируется как элемент системы способов толкования норм права и самостоятельное правовое явление. Особенное внимание уделяется определению роли этого вида толкования в обеспечении интеграции права. На основании анализа научных источников определено особенности системных связей правовых норм, определяющих системность права, а также их роль.

Ключевые слова: толкование, системный способ толкования, системные связи норм, интеграция права, нормы права.

Kotenko M. Systematic method of interpretation in terms of integration of modern law

In the article author analyze Systematic method of interpretation as an element of the methods of interpretation of law and an independent legal phenomenon. Particular attention is paid to the definition of the role of this type of interpretation to ensure the integration of law. On the basis of resource analysis, specificity of systemic relationship of legal norms determining the Law systemic nature has been identified. The systemic relationship role as the basis for the law systemic nature has been defined.

Key words: interpretation, systematic way of interpretation, system communication standards, integration of law, the rule of law.

УДК 340 (477): 342.25

*Тетяна Вікторівна Котенко,
доцент кафедри теорії права та держави
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук*

ВІД СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ ДО ІНТЕГРАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Наукове дослідження місцевого самоврядування в умовах розбудови громадянського суспільства в Україні обумовлено особливостями розвитку сучасної системи володарювання, що потребує демократизації та оптимізації відповідно до потреб суспільства. Тому проблематика функціонального призначення місцевого самоврядування як ключового елемента громадянського суспільства потребує наукового переосмислення з метою вироблення цілісної концепції його розвитку та вдосконалення. Вдосконалюючи інститути громадянського суспільства, саме місцеве самоврядування займає важливе місце в системі соціального управління, забезпечуючи збалансування засобів державного та недержавного управлінського впливу на суспільство. Тому через науковий аналіз функціонального призначення місцевого самоврядування має бути здійснено

інституційну розбудову місцевого самоврядування в умовах становлення демократичних засад громадянського суспільства в Україні.

Є чимало праць, присвячених науковому дослідженню місцевого самоврядування, автори яких такі вітчизняні вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, С. Бобровник, В. Борденюк, С. Гусарев, І. Дробуш, О. Зайчук, Р. Калюжний, М. Козюбра, А. Колодій, В. Котюк, Н. Оніщенко, М. Оніщук, В. Погорілко, О. Скакун, Т. Тарахонич, Ю. Тодика, О. Фрицький, Г. Чапала та ін.

Однак, незважаючи на досить цілісний і комплексний характер наукового дослідження проблем місцевого самоврядування як теоретиками права, так і вченими у сфері конституційного права, проблематика його становлення в Україні має досить епізодичний характер.

Слід наголосити, що сучасні реалії розвитку та розбудови місцевого самоврядування в Україні мають глибинні історичні особливості. В. Горбатенко вважає, що розвиток місцевого самоврядування у сучасній Україні зумовлюється низкою чинників саме історичного характеру. Внаслідок особливого геополітичного положення України, суспільно-політичного розвитку її народу в умовах цивілізації, недостатнього розвитку державно-правових інституцій впродовж усієї історії України і, як наслідок, державно-правової традиції, що спричинено умовами бездержавного або напівдержавного розвитку українського народу, в українській ментальності сформувалися стійкі самоврядні традиції [1, с. 14]. У свою чергу, Ю. Тодика доходить висновку, що самоврядування є одним із найдавніших і універсальних інститутів серед тих, що застосовуються в управлінні, починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства [2, с. 485].

Проголошення незалежності України відіграло важливу роль у зародженні та подальшому становленні місцевого самоврядування у нашій державі. Це було зумовлено необхідністю створення національних традицій системи місцевого самоврядування в Україні.

Правовими передумовами формування національної системи місцевого самоврядування стало прийняття Декларації про державний суверенітет України, в преамбулі якої встановлено, що ця Декларація прийнята з метою утвердження самоврядування народу України [3]. Окрім того закріплено, що повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР [3]. Таким чином, на правовому рівні в основу регламентації державного суверенітету України закладено ідею про утвердження самоврядування народу України, оскільки повновладдя народу реалізується, у тому числі, і через систему місцевих рад.

Наступним кроком стало прийняття Акта проголошення незалежності України [4], відповідно до якого Україну проголошено незалежною державою, діяльність якої націлено на формування національних засад місцевого самоврядування. Враховуючи зародження нової незалежної держави, формування власної системи місцевого самоврядування не могло відбутися у найкоротші строки, оскільки це потребувало як вироблення єдиної концепції, так і здійснення комплексу заходів правового, організаційного характеру щодо організації місцевого самоврядування в Україні. Тому на тимчасових умовах Законом України «Про правонаступництво України» [5] було закріплено положення про те, що органи державної влади й управління, органи прокуратури, суди та арбітражні суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади й управління, органів прокуратури, судів та арбітражних судів на підставі нової Конституції України (ст. 4). Таким чином, система володарювання на місцях зберігала свою структуру та правове регулювання без змін, проте декларувалося, що такий стан «правонаступництва» має тимчасовий характер.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», у положеннях якого окреслився відхід від дуалістичної теорії та передбачалося впровадження інститутів місцевого й регіонального самоврядування. Місцеве самоврядування розглядалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя у 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 у межах Конституції та законів України.

Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільська рада, селище, місто, а регіонального самоврядування — район, область.

У контексті подальшого розвитку місцевого самоврядування його правове регулювання потребувало вдосконалення, особливо тих відносин, які пов'язані з розмежуванням державної та самоврядної влад. Як наслідок було прийнято Закон України «Про представника Президента України» [6]. Слід наголосити, що ключовою особливістю цього законодавчого акта було те, що на законодавчому рівні було зроблено спробу розмежувати функціонування органів місцевого і регіонального самоврядування та представників Президента України, які очолювали відповідні місцеві державні адміністрації. Зокрема, встановлювалося, що представник Президента України сприяє розвитку місцевого і регіонального самоврядування, контролює діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування з питань додержання Конституції і законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади. Представник Президента України не має права вирішувати питання, що належать до відання органів місцевого і регіонального самоврядування, за винятком тих питань, які пов'язані зі здійсненням ним функцій виконавчо-розпорядчого характеру, що передаються відповідній місцевій державній адміністрації.

У червні 1994 р. було прийнято нову редакцію Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [6]. Відповідно до положень цього Закону вертикаль державної виконавчої влади було зруйновано і наділено ради всіх рівнів виключно функціями органів місцевого самоврядування. На голів цих рад та очолювані ними виконкоми Закон поклав здійснення делегованих повноважень виконавчої влади і підпорядкував їх Кабінету Міністрів України та відповідному голові виконкому ради вищого рівня. Окрім того, встановлено: порядок обрання депутатів рад та голів сільської, селищної, міської, районної і обласної ради; підстави припинення повноважень сільської, селищної, районної, міської, районної у місті, обласної ради, а також Верховної Ради Республіки Крим; підстави припинення повноважень голови сільської, селищної, районної, міської, районної у місті, обласної ради тощо.

Проте політична криза, яка з новою силою розгорілася на той час в Україні, зумовила необхідність перегляду правового становища місцевого самоврядування у контексті «перерозподілу сфер впливу Уряду та Президента України». Незважаючи на політичне підґрунтя розвитку правового регулювання місцевого самоврядування в Україні у 1995 р., у положеннях Конституційного договору функції виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування були знову розділені [7]. Окрім того, положеннями Конституційного договору закріплювалися: 1) норма про те, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється через територіальну самоорганізацію громадян безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування обираються безпосередньо громадянами України, які проживають на території відповідно міста, селища, села; 2) розуміння місцевого самоврядування в Україні як гарантованого державою права територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення у межах Конституції і законів України; 3) форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальними колективами громадян, якими є референдуми та інші способи участі громадян в обговоренні та вирішенні питань, віднесених законом до компетенції місцевого самоврядування; 4) компетенція органів місцевого самоврядування; 5) правовий статус виконавчих органів сільських, селищних і міських рад тощо.

Наступним кроком розвитку місцевого самоврядування в Україні стало прийняття у 1996 р. Конституції України [8], положення якої на конституційному рівні закріпили організаційно-правові основи функціонування місцевого самоврядування в Україні. Прийняття Основного Закону, на переконання учених, надало змогу конституційно закріпити існування місцевого самоврядування в Україні і визначити в загальних рисах повноваження його органів, що є гарантією незворотності процесу зміцнення позицій місцевого самоврядування [9].

Прийняття Конституції України дозволило регламентувати такі положення у сфері місцевого самоврядування, як його гарантування (ст. 7); визначення як права територіальної громади — жителів села, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України (ст. 140); його здійснення територіальною громадою безпосередньо і через органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради та їх ви-

конавчі органи (ст. 140); створення системи органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, якими є районні та обласні ради (ст. 140).

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений Верховною Радою України 12 червня 1997 р., є законодавчим оформленням чергового етапу реформування місцевої влади в Україні, який розпочався після прийняття нової Конституції. Учені зазначають, що «найвагомішим здобутком цього Закону є розподіл усіх повноважень на: власні (самоврядні); делеговані, тобто державні, що, власне, і є однією з головних ознак місцевого самоврядування.

Такий розподіл знаменує собою початок етапу встановлення нових взаємовідносин між органами самоврядування і місцевими державними адміністраціями і надає нового імпульсу процесу реформування всієї структури влади в Україні» [9].

Оцінюючи прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вчені доходять висновку про те, що ці ключові нормативно-правові акти «сприяли зміцненню правового статусу територіальних громад, визначивши їх первинним суб'єктом муніципальної влади, основним носієм функцій та повноважень місцевого самоврядування. Така інституціоналізація нерозривно пов'язана з демократизацією державного і громадського життя, з розвитком в Україні інститутів громадянського суспільства та правової держави, що об'єктивно призводить до самообмеження держави, прерогатив державної влади та органів, які її реалізують, на користь інших суб'єктів політичної системи, а також детермінує визнання та легалізацію державою інших, недержавних інтересів, які продукують локальні соціальні утворення — територіальні громади» [10, с. 388]; ці документи фактично підсумували перший етап комунальної реформи, який завершився утвердженням інституту місцевого самоврядування як елемента демократичного конституційного ладу держави [10; 11, с. 116].

Слід окремо наголосити на ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування [12], що було здійснено 15 липня 1997 р. [13] на виконання положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Положеннями цієї Хартії закріплено: конституційну та правову основи місцевого самоврядування; концепцію місцевого самоврядування; сферу компетенції місцевого самоврядування; умови здійснення функцій на місцевому рівні; засади адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування; фінансові ресурси органів місцевого самоврядування; основи правового захисту місцевого самоврядування тощо.

Узагальнюючи проведений аналіз еволюції розвитку законодавства України у сфері правового регулювання місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне виокремити позитивні та негативні особливості становлення правового регулювання місцевого самоврядування у країні. Позитивними особливостями становлення правового регулювання місцевого самоврядування у нашій державі є те, що: на сьогодні в законодавстві України в цілому сформовано правову основу розвитку та функціонування місцевого самоврядування як на конституційному, так і на законодавчому рівні; законодавча база України у сфері місцевого самоврядування повною мірою відображає потреби розвитку суспільства у самоврядному управлінському впливі на суспільні відносини; розвиток правового регулювання місцевого самоврядування здійснюється в умовах поєднання норм міжнародного права у сфері місцевого самоврядування та національних правових актів, що відображають національні особливості становлення і функціонування місцевого самоврядування; правове регулювання місцевого самоврядування в Україні забезпечує розвиток народовладдя відповідно до демократичних засад розвитку державності та громадянського суспільства; місцеве самоврядування має офіційний характер та є складовим елементом системи соціального управління; місцеве самоврядування забезпечує можливість реалізації населенням права на самоврядування.

Відзначаючи досить завершений характер правового забезпечення місцевого самоврядування, треба вказати на низку недоліків становлення місцевого самоврядування в Україні, а саме: воно має досить безсистемний розвиток свого правового регулювання, що зумовлюється частими змінами чинного законодавства України, наявністю прогалин у правовому регулюванні повноважень органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади, процедури реалізації повноважень органів місцевого самоврядування тощо; розвиток правового регулювання місцевого

самоврядування в Україні на сьогодні має політично заангажований характер, що зумовлено нестабільністю політичної системи та боротьбою тих чи інших політичних сил за владу в системі органів місцевого самоврядування; розвиток правового регулювання місцевого самоврядування в Україні перебуває під впливом владного протистояння між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на місцях; відсутність єдиної концепції розвитку та функціонування місцевого самоврядування, у змісті якої необхідно було б закріпити напрями розвитку місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. *Горбатенко В. П.* Місцеве самоврядування в Україні: політологічний аналіз концепцій минулого і сучасність : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / В. П. Горбатенко. — К., 1995. — 23 с.
2. *Конституційне право України* / за ред. акад. АПрН України, д-р юрид. наук Ю. М. Тодики, д-р юрид. і політ. наук В. С. Журавського. — К. : Ін Юре, 2002. — 544 с.
3. *Декларація про державний суверенітет України* від 16 липня 1990 р. № 55-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. *Акт проголошення незалежності України* від 24 серпня 1991 р. № 1427-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. *Про правонаступництво України* : Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. *Про формування місцевих органів влади і самоврядування* : Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-XII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3917-12?test=XX7MfyfCSgkysCC1ZiNV9GtBHdltssFggkRbI1c>.
7. *Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України* від 8 червня 1995 р. № 1к/95-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>.
8. *Конституція України* від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
9. *Місцеве самоврядування в Україні* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://referaty.com.ua/ukr/details/2163/2>.
10. *Батанов О. В.* Муніципальне право України : підруч. / О. В. Батанов ; відп. ред. М. О. Баймуратов. — Х. : Одиссей, 2008. — 528 с.
11. *Журавель Я.* Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування / Я. Журавель // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 5. — С. 113–116.
12. *Європейська хартія місцевого самоврядування* від 15 жовтня 1985 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.
13. *Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування* : Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.

Котенко Т. В. Від становлення місцевого самоврядування в умовах незалежності України до інтеграції суспільства (теоретико-правовий аспект)

Місцеве самоврядування визначено як елемент громадянського суспільства та засіб його інтеграції. Доводиться залежність розвитку інститутів місцевого самоврядування та проголошення незалежності України, що створило умови для формування місцевого самоврядування. Проаналізовано значення для формування місцевого самоврядування Декларації про державний суверенітет, Акта проголошення незалежності України, що забезпечили утвердження самоврядування народу України. На основі аналізу нормативних актів, прийнятих щодо місцевого самоврядування у 1992–1997 рр., зроблено висновок про еволюцію розвитку правового регулювання місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, громадянське суспільство, законодавство, інтеграція суспільства.

Котенко Т. В. От становления местного самоуправления в условиях независимости Украины до интеграции общества (теоретико-правовой аспект)

Местное самоуправление определено как элемент гражданского общества и средство его интеграции. Доказана зависимость развития институтов местного самоуправления и провозглашения независимости Украины, создавшей условия для формирования национальных традиций системы местного самоуправления. Определено значение для становления местного самоуправления Декларации о государственном суверенитете, Акта провозглашения независимости Украины, утвердивших самоуправление народа Украины. В результате анализа нормативных актов, регулирующих местное самоуправление в 1992–1997 гг., обосновано вывод касательно эволюции развития правового регулирования местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, законодательство, интеграция общества.

Kotenko T. Experience of formation of local self-government in terms of Ukraine's independence from the Social Integration (theoretical and legal aspects)

In the article author analyze local self-government as an element of civil society and its integration. Proved the dependence from development of institutions of local self-government and independence of Ukraine, created conditions for the formation of national traditions of the local government system. A value for the formation of local self-government of the Declaration of State Sovereignty, the Act of Independence of Ukraine, that have approved the Ukrainian people self-government. An analysis of the regulations governing the local government in 1992–1997 valid conclusions about the evolution of the legal regulation of local self-government.

Key words: local government, civil society, law, society integration.

УДК 340 (477)

*Станіслав Володимирович Кухтик,
здобувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ТРАНСФОРМАЦІЯ ФУНКЦІЇ ОБОРОНИ КРАЇНИ ПІД ВПЛИВОМ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ЗРУШЕНЬ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)

Держава являє собою складне соціальне утворення, головною метою якого є забезпечення, захист, врегулювання і гарантування (у тому числі за допомогою права) соціально-групових, суспільних та індивідуальних інтересів. Відповідно, держава спрямовує свою діяльність на врегулювання найважливіших сфер суспільного життя.

Функції держави є одним із найважливіших напрямів дослідження у межах теорії держави і права. Насамперед це обумовлено тим, що вони є:

- основними напрямками діяльності держави, тобто дозволяють визначити найважливіші сфери суспільного життя, врегулювання яких становить першочергове значення;
- проявом діяльності держави, тобто, розуміючи сутність функцій держави, ми маємо змогу простежити «матеріальне» вираження існування держави;
- залежно від того, якою мірою реалізуються, можна визначити наскільки ефективними є існуючі інститути держави.

Значна кількість досліджень у галузі юриспруденції присвячена саме питанням, що стосуються функцій держави. Зокрема, вказаній темі присвячені дисертаційні дослідження О. Ва-