

### Summary

In the article legal frameworks of local budgets are investigational in Ukraine, some important changes of budgetary legislation are analysed in the field of local budgets in connection with acceptance of the new Budgetary code of Ukraine, the author decision of term is formulated «budget of local self-government», conclusions are done in relation to consisting of the legal adjusting of local budgets of Ukraine and formulated suggestion in relation to perfection of norms of budgetary legislation.

**Key words:** local budget, budget of local self-government, budgetary system, Budgetary code of Ukraine, profits of local budgets, charges of local budgets.

Отримано 9.11.2010

**Р. В. ІГОНІН**

*Руслан Владиславович Ігонін, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету Державної податкової служби України*

## КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ ЯК КРИТЕРІЙ ЇЇ ПОЗИЦІЮВАННЯ В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Актуальність дослідження цієї проблеми обґрунтовується необхідністю здійснення аналізу базових засад існування цього державного органу та підвищення рівня визначеності його правової природи з огляду на реалізацію ним контрольно-наглядових повноважень.

Різні аспекти функціонування Вищої ради юстиції досліджувалися такими вченими як: С. Ф. Василюк, В. В. Долежан, В. О. Євдокимов, С. В. Ківалов, М. І. Мельник, В. Ф. Погорілко, С. В. Подкопаєв, А. О. Селіванов, В. І. Шишкін, М. Запорожець, А. Стрижак, О. Ф. Скакун, Ю. П. Битяка та ін.

Метою цієї статті є дослідження контрольно-наглядових повноважень Вищої ради юстиції як критерію визначення її положення у рамках системи поділу влади.

Так, у науковій юридичній літературі ми можемо зустріти обґрунтування особливого статусу Вищої ради юстиції з огляду на наявність в неї контрольних і наглядових повноважень. При цьому такий особливий статус витлумачується поза рамками встановленої Конституцією України моделі поділу влад на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову<sup>1</sup>.

Так, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про вищу раду юстиції» визначає її як: колегіальний, незалежний орган, відповідальний за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність.

Стаття 3 Закону України «Про вищу раду юстиції» встановлює наступні повноваження цього органу:

- 1) вносить подання Президенту України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;
- 2) розглядає справи і приймає рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;
- 3) здійснює дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів;
- 4) розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

І. В. Назаров зазначає: «Цілком очевидно, що контрольний напрямок є пріоритетним складником усієї діяльності Вищої ради юстиції. Це викликає потребу детальної процедурної регламентації здійснення контрольних повноважень Ради, починаючи з формулювання поняття Вищої ради юстиції як державного органа контролю, його завдань і сфери діяльності, місця у структурі державних органів, визначення об'єкта контролю і підконтрольних суб'єктів, визначення методу і форм проведення перевірок, аналізу існуючого становища, прийняття рішень за результатами контролю. Від реалізації контрольних повноважень цього органу багато в чому залежать кваліфікованість та етичність суддівського корпусу України, забезпечення законності, об'єктивності й неупередженості при формуванні кадрового складу судових органів<sup>2</sup>».

До предмету контролю Вищої ради юстиції, вищезгаданий автор відносить:

- а) рівень знань і професійної підготовки кандидатів у судді, ступінь їх професійної придатності до здійснення функцій судової влади;
- б) діяльність кваліфікаційних комісій суддів по проведенню кваліфікаційних іспитів, здійсненню дисциплінарного провадження і по контролю за правомірністю інших рішень;
- в) відповідність суддів їх високому статусу, належне виконання ними посадових обов'язків, дотримання присяги;

г) правомірність притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури та суддів<sup>3</sup>.

Не вдаючись до детального аналізу функцій Вищої ради юстиції, що буде зроблено у іншій науковій праці, відразу, зазначимо, що ми не поділяємо твердження стосовно домінуючого положення контролю у системі функцій цього органу. Більше того, навіть сам І. В. Назаров, коли веде мову про функції цього органу, відмічає: «Функції Вищої ради юстиції можна розглядати як основні напрямки діяльності, що визначають її місце й загальне призначення в механізмі держави, порядок взаємодії з іншими державними органами, установами й організаціями. Це:

- 1) функція формування суддівського корпусу – кадрова;
- 2) функція забезпечення незалежності суддів і правової захищеності прокурорів;
- 3) дисциплінарна функція;
- 4) представницька функція;
- 5) організаційно-управлінська<sup>4</sup>.

Однак, у зв'язку з тим, що деякі вчені<sup>5</sup>, з огляду на наявність у цього державного органу контрольних повноважень, пропонують віднести його до так званої контрольної-наглядової влади, ми бажано, у рамках даної статті, розглянути природу Вищої ради юстиції, з точки зору, наявності в неї контрольних повноважень і з огляду на це, спробувати визначити місце, яке вона займає в системі органів державної влади.

Так, на думку Ю. Грошевого, у будь-якій державі є універсальна контрольна (наглядова) функція, яка впливає із суті публічності державної влади. Ця функція реалізується особливою гілкою влади – контрольною (наглядовою)<sup>6</sup>.

При цьому, ідея виокремлення наглядової влади у якості незалежної і рівноправної гілки знайшла певну підтримку у науковій спільноті<sup>7</sup>.

Ми не можемо оминати своєю увагою наведені міркування і змушені вдатися до аналізу потенції віднесення Вищої ради юстиції до «четвертої», контрольної-наглядової гілки влади і значення «переформатування» місця цього державного органу в системі владних координат для юридичної науки.

Частина 1 ст. 6 Конституції України проголошує, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову». Встановлене конституцією правило стосовно поділу влади є абсолютною визначеною максимом. Тому, намагаючись визначити місце певного державного органу в системі поділу влад, необхідно дослідити конституційні й законодавчі положення, які є фундаментальними для кожної з гілок влад та стосуються організаційних форм, за допомогою яких вони реалізуються.

У ст. 75 Конституції України зазначається, що «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України», а відповідно до ст. 124 Конституції України «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються». Деталізуючи положення Конституції ч. 1 ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» констатує: «Судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом», а ч. 1 ст. 3 зазначеного Закону додає: «Судову систему України складають суди загальної юрисдикції та суд конституційної юрисдикції». Розглянуті конституційні й законодавчі положення стосовно організаційних форм реалізації законодавчої і судової влади, на нашу думку, носять абсолютно визначений і виключний характер. Вони не «залишають простору» для можливого включення будь-якого іншого державного органу в перелік суб'єктів здійснення законодавчої і судової влади.

З іншого боку, розділ VI Конституції, який встановлює правові засади функціонування виконавчої влади, не має виключного чи абсолютно визначеного характеру, щодо організаційних форм її здійснення. Отже, може охоплювати собою органи державної влади, які не перебувають у підпорядкуванні Кабінету Міністрів України.

Стаття 113 Конституції України визначає Кабінет Міністрів України вищим органом у системі органів виконавчої влади. Однак, чи означає дане положення, що всі інші органи виконавчої влади мають бути підпорядковані Кабінету Міністрів України (що може розцінюватися як ознака органу виконавчої влади), або, краще сказати, перебувати стосовно нього у субординаційному положенні. Ми вважаємо, що ні. Спробуємо обґрунтувати нашу позицію на прикладі норм Конституції України, що регулюють здійснення правосуддя і Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Згідно ст. 125 Конституції України «Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України». Частина 1 ст. 38 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що: «Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції».

Як відомо, низові ланки судової системи є незалежними у своїй діяльності від Верховного Суду України і не знаходяться щодо нього у субординаційному положенні. Тому, надання Верховному Суду України правового статусу вищого судового органу не означає підпорядкування йому нижчих ланок судової системи України, а отже не є свідченням наявності відносин підпорядкування (субординації). Отже, надання статусу «вищого» органу державної влади не означає обов'язкового підпорядкування йому інших органів державної влади, які відносяться до тієї ж гілки державної влади. Таким чином, закріплення на конституційному рівні за Кабінетом Міністрів України статусу «вищого» органу в системі органів виконавчої влади не може тлумачитися в контексті обов'язкового підпорядкування цьому органу всіх інших органів виконавчої влади. Поряд із вищевикладеним, таке розуміння поняття «вищого» органу державної влади у системі органів виконавчої влади підтверджується практикою функціонування деяких органів виконавчої влади, які не перебувають сто-

совно Кабінету Міністрів України у субординаційних відносинах (Служба безпеки України, Державна судова адміністрація тощо.)

Відсутність у нормах Конституції будь-яких чітких, абсолютно визначених змістовних «прив'язок» до терміна виконавча влада, як то має місце, із законодавчою (єдиним органом якої є парламент) або судовою владою (функція правосуддя якої здійснюється виключно судами) створює певні труднощі для дефініювання «конституційно-обґрунтованого» поняття органу виконавчої влади.

Щоб якось зарадити такій ситуації та за умови відсутності чітких конституційних положень, які б із необхідним ступенем демонстративності й наочності описували б основні ознаки(у) виконавчого органу влади і відповіли б на питання, який орган держави, і за наявності яких характеристик може вважатися уособленням виконавчої влади, ми вважаємо за доцільне звернутися до надбань юридичної науки.

З усіх напрямків юридичної науки розробкою проблемами визначення поняття виконавчої влади найбільш докладно займалася наука адміністративного права. Пояснення чому знаходимо у факті входження феномену діяльності органів виконавчої влади до предмету наукових розвідок цієї галузі юридичної науки. Проте, ми не можемо і не маємо права знехтувати надбаннями теорії держави і права та конституційного права, до поля зору яких, також, потрапили проблеми організаційних і функціональних засад здійснення виконавчої влади.

Визначивши загальну юридично-наукову базу для аналізу ознак та поняття виконавчої влади бажаємо перейти до безпосереднього дослідження даного питання.

Так, Ю. О. Тихомиров намагався детермінувати ознаки виконавчої влади через аналіз властивих органам виконавчої влади повноважень:

- а) керівні повноваження «націлені» на «керування», «спрямування», «вирішення», «визначення», «затвердження»;
- б) регулюючі повноваження направлені на «регулювання», «встановлення», «забезпечення»;
- в) розрахунково-аналітичні повноваження, які скеровуються на «вивчення», «розробку», «розгляд», «сприяння»;
- г) організаційні повноваження, які реалізуються через здійснення «організації», «координації», «погодження», «інструктажу», «сприяння»;
- д) контрольні повноваження, які ототожнюються з «перевіркою», «заслуховуванням», «контролем»<sup>8</sup>.

О. Ф. Фрицький виводив ознаки виконавчої влади із її основних функцій, до яких він відносив:

- а) соціально-політичну;
- б) правозастосувальну;
- в) правоохоронну;
- г) координації;
- д) регулювання;
- е) контролю і нагляду<sup>9</sup>;

У свою чергу, у рамках адміністративно-правової науки, Д. М. Овсянко, на основі функціонального спрямування повноважень органу (ів) виконавчої влади, виділяв наступні ознаки:

- а) прогнозування;
- б) планування;
- в) організації керуючої підсистеми та підсистеми, якою керують;
- г) правового регулювання;
- д) загального керівництва і оперативно-розпорядчої роботи;
- е) попередньої і наступної координації (погодження);
- є) контролю;
- ж) обліку;
- з) методичного керівництва,
- і) кадрового, матеріально-технічного забезпечення, фінансування<sup>10</sup>.

Аналізуючи та співставляючи дефініювані представниками різних юридичних наук ознаки виконавчої влади, не можна не помітити ту однотайність, з якою вони виділяли, як одну з ключових рис виконавчої влади, контроль, а О. Ф. Фрицький, контроль і нагляд.

Таким чином, на сьогодні, контроль і, навіть, нагляд охоплюються поняттям виконавчо-розпорядчої діяльності.

Але чи можна, в принципі, собі уявити здійснення виконавчої влади поза реалізацією органами цієї гілки влади контрольної функції? Це зробити дуже складно.

Контроль є забезпечувальним механізмом ефективності функціонування системи органів виконавчої влади. Він виступає у ролі своєрідної гарантії якості здійснення виконавчої влади. Є коректором, будь-якого відхилення від встановленого державою курсу діяльності органів виконавчої влади на предмет виконання приписів закону. Його виникнення зумовлено процесом виконання закону та має похідне від нього значення, проте, перебуває з ним у нерозривному взаємозв'язку.

Орган виконавчої влади, апріорі, не може існувати без контрольних повноважень. У, протилежному разі, саме поняття органу виконавчої влади буде «вихолощеним».

Навіть, у разі створення контрольної (наглядової) гілки влади органи виконавчої влади не будуть спроможними функціонувати, якщо будуть позбавлені контрольних повноважень у доручених до їх відання сферах суспільного життя.

Складно уявити собі ситуацією, за якої всі без виключення контрольні повноваження від органів виконавчої влади будуть передані органам окремої контрольної (наглядової) влади. Очевидно, що вищий, центральний орган виконавчої влади, який безпосередньо організовує процес виконання закону буде завжди мати пріоритет перед так званим, органом контрольної (наглядової) влади, з позицій фаховості та якості здійснення контрольної діяльності за підконтрольними суб'єктами процесу виконання закону.

Не вдаючись до глибокого дослідження питання співвідношення поняття контролю і нагляду, які належним чином були розглянуті на сторінках фахових юридичних видань, дисертаційних досліджень тощо, відразу обмовимося, ми не проти створення окремої додаткової, проте не контрольної (за назвою), а наглядової гілки влади. При цьому, відмітимо, повноваження такої гілки влади мають бути обмеженими, виключно, здійсненням наглядової функції подібної за своїм змістом до наглядової функції органів прокуратури. Однак, без вкраплень організаційних, контрольних повноважень тощо, що має місце в діяльності органів прокуратури, яка, на сьогодні, з огляду на конституційні положення та деякі аспекти практики її функціонування, на нашу думку, не може вважатися четвертою, «наглядовою» гілкою влади.

Ми вважаємо, що до внесення відповідних змін у конституційно-правову матерію, у нас немає достатньо обґрунтованих і чітко окреслених юридичних підстав обстоювати ідею існування четвертої «наглядової» гілки влади.

Тому, визнання існування окремої наглядової гілки влади є правовою ілюзією, що не відповідає положенням чинної Конституції України.

Отже, на сьогодні, будь-яка діяльність органів державної влади, що знаходиться поза абсолютно визначеним (як зазначалося раніше), нормами Конституції України і положеннями фундаментальних законодавчих актів, простором законодавчої і судової діяльності, відноситься до царини діяльності органів державної виконавчої влади (у тому числі контрольна й наглядова).

Окрім законодавчих положень, розуміння контрольної й наглядової діяльності як складових функціонального наповнення органів виконавчої влади знаходить своє підтвердження в цілій низці наукових праць представників різних галузей правової науки, частина з яких висвітлювалася автором раніше.

Наведені, нами доводи, ми вважаємо достатніми для визначення правового статусу Вищої ради юстиції як органу виконавчої влади із спеціальним статусом.

Поряд з цим, ми свідомі того факту, що нам можуть заперечити з формальних підстав відсутності у законодавстві, яке регулює діяльність Вищої ради юстиції положення, яким б закріплювався за цим державним органом статус органу виконавчої влади із спеціальним статусом. На сформульовані нами можливі зауваження ми можемо відповісти наступним чином.

Як відомо, державна влада в Україні здійснюється шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу, судову. Орган державної влади, якщо це є саме орган державної влади, не може здійснювати якусь особливу державну владу, не прописану в Конституції України. Тому, навіть, у випадку, коли правовий статус такого органу не є офіційно визначеним на рівні законодавства, це не означає, що він «випав» за рамки системи поділу влад, а отже, ми маємо повне право визначити правовий статус такого органу, виходячи із його правової природи.

Але, заради вирішення, на теоретичному рівні, проблеми напрямків детермінування державного органу влади як виконавчого в рамках, визначених метою даного дослідження та з врахуванням всіх вищевикладених міркувань, пропонуємо наступну класифікацію державних органів виконавчої влади:

а) державні органи виконавчої влади із закріпленням за ними на законодавчому (в широкому розумінні) рівні, правовим статусом органів виконавчої влади;

б) державні органи виконавчої влади правовий статус, яких, як державних органів виконавчої влади, не закріплені на законодавчому (у широкому розумінні) рівні, проте впливає із правової природи їх повноважень.

Таким чином, Вища рада юстиції є органом виконавчої влади із спеціальним статусом, правовий статус якої, як органу виконавчої влади, не є закріпленням на законодавчому рівні.

<sup>1</sup> Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілко – К.: ІДП НАНУ, 2002. – С. 10; Суд, проваохоронні та правоохоронні органи України: Навч. посіб. / Відп. ред. Я. Кондратьєв. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 139.

<sup>2</sup> Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.10 / Іван Володимирович Назаров. – Харків, 2005. – С. 29.

<sup>3</sup> Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.10 / Іван Володимирович Назаров. – Харків, 2005. – С. 29.

<sup>4</sup> Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.10 / Іван Володимирович Назаров. – Харків, 2005. – С. 32-33.

<sup>5</sup> Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілко – К.: ІДП НАНУ, 2002. – С. 10; Суд, проваохоронні та правоохоронні органи України: Навч. посіб. / Відп. ред. Я. Кондратьєв. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 139.

<sup>6</sup> Грошевий Ю. М. Органи конституційного контролю і нагляду (контрольно-наглядова влада) / Ю. М. Грошевий // Актуальні проблеми государства и права: Сб. научн. трудов юрид. ин-та Одес. гос. ун-та им. И. И. Мечникова. – Вып. 3. – Одесса, 1996. – С. 5.

<sup>7</sup> Тацій В., Грошевий Ю. Прокуратура в системі поділу влади / В. Тацій, Ю. Грошевий // Вісник Академії правових наук України. – Х., 1999. – № 1. – С. 61-63; Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади прокурорського нагляду на сучасному етапі /

Ю. С. Шемшученко // Проблеми розвитку прокуратури України в умовах становлення демократичної правової держави: Матеріали наук.-практ. конференції. – К.: Ген. прокуратура України, 1996. – С. 16; *Потебенько М.* Прокуратура на межі третього тисячоліття / М. Потебенько // *Право України.* – 2001. – № 1. – С. 7.

<sup>8</sup> *Тихомиров Ю. А.* Исполнительная власть: ее сила и слабость / Ю. А. Тихомиров // *Формирование политической системы России.* – М., 1996. – С. 91.

<sup>9</sup> Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2000. – С. 500.

<sup>10</sup> *Овсянко Д. М.* Административное право: Учебное пособие / Д. М. Овсянко. – М.: Юристъ, 1999. – С. 10-11.

#### Резюме

У статті розглядаються контрольно-наглядові повноваження Вищої ради юстиції. На основі дослідження контрольно-наглядових повноважень Вищої ради юстиції формулюються висновки щодо її положення в системі поділу державної влади України.

**Ключові слова:** контроль, нагляд, Вища рада юстиції, державна влада.

#### Резюме

В статье рассматриваются контрольно-надзорные полномочия Высшего совета юстиции. На основе исследования контрольно-надзорных полномочий Высшего совета юстиции формулируются выводы относительно его положения в системе разделения государственной власти Украины.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, Высший совет юстиции, государственная власть

#### Summary

This article discusses control and supervision as powers of the Supreme Council of Justice. Based on the research of control and supervision powers of the Supreme Council of Justice conclusions are formulated regarding its position in the system of division of power in Ukraine.

**Key words:** control, supervision, Supreme Council of Justice, state power.

Отримано 16.09.2010

### Л. Є. КИСІЛЬ

*Людмила Євгенівна Кисіль, кандидат юридичних наук, ст. науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## ПУБЛІЧНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Сучасні принципи й умови адміністративної діяльності та її правового регулювання потребують наукового переосмислення. У процесі реформи системи і структури органів виконавчої влади законодавець використав конструкцію юридичної особи і поширив її на відносини управління, що є не зовсім звичайним з точки зору юридичної доктрини, а також базового закріплення у Цивільному кодексі України.

Звернемось, насамперед, до нормативного визначення «юридичної особи», яке міститься у ст. 80 Цивільного кодексу України, як організації, створеної та зареєстрованої у встановленому законом порядку.

На нашу думку, такий підхід до розуміння юридичної особи стосовно органів виконавчої влади як *організаційно-самостійних елементів державного апарату (механізму держави), які наділені чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на них завдань і функцій, складається із структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесені Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади, має ряд недоліків.*

1. Цивільний кодекс залишає поза увагою деякі аспекти дефініції – що таке організація (необхідно звертатись до словників, суміжних дисциплін – науки управління, господарського права), як вона має бути зареєстрованою (якщо взагалі повинна) і як відмежувати юридичних осіб від органів та організацій, що не є юридичними особами.

2. Юридичні особи, як вже зазначалось, об'єднані терміном «організація». Однак, спеціалістам по теорії держави і права, адміністративістам відомо, що організація та орган – різні правові явища. Тому очевидно, що загальне поняття «організація», яке використовується Цивільним кодексом, до органів держави не може застосовуватись.

3. Правова природа органів держави, на відміну від інших юридичних осіб, має певні особливості: виникають на підставі закону, указу, постанови, розпорядження, а не цивільно-правової угоди; для них не потрібна реєстрація; їх правосуб'єктність виникає з моменту створення, а не реєстрації, і засновником може виступати лише державний орган, а не будь-яка особа; сфера їх діяльності обмежена обсягом їх компетенції;