

8. Филипп (Рябых), игумен, Понкин И.В., Понкина А.И. О признании исключительной компетенции религиозных организаций по установлению их внутренней структуры и внутренних норм отношений как одной из гарантий свободы вероисповедания в демократическом государстве // Нравственные императивы в праве. - 2012. - № 3. - с. 11-32.

9. См: Affaire «Siebenhaar c. Allemagne» (Requête № 18136/02), 03.02.2011 (Définitif - 20.06.2011) / Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-103236>; Affaire «Hassan et Tchaouch c. Bulgarie» (Requête № 30985/96), 26.10.2000 / Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-63472>; Affaire «Schüth c. Allemagne» (Requête № 1620/03), 23.09.2010 (Définitif - 23.12.2010) / Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-100468>; Affaire «Miroļubovs et autres c. Lettonie» (Requête № 798/05), 15.09.2009 (Définitif - 15.12.2009) / Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme // <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93983>.

10. Конституция Азербайджанской Республики, Принята 12.11.1995-года путём всеобщего народного референдума. Баку, «Ганун» 2016 г.

11. Закон Азербайджанской Республики «О неправительственных организациях (общественных объединениях и фондах)» от 13.06.2003-года, e-qanun.gov.az.

12. Закон Азербайджанской Республики «О свободе вероисповедания» от 20.08.1992-года, e-qanun.gov.az.

13. Положение об управлении Закавказского мусульманского духовенства: I. Суннитского и II. шиитского учения. 5 апреля 1872 года, № 50680. Полное собрание законов Российской империи. - Собрание 1825-1881. - Т. 47, ч. 1. - СПб., 1875. с. 379 – 397.

14. Сумской Д.А. Статус юридических лиц, 2006 г. <http://goraknig.org/raznoe/?kniga=OTgwNzg>.

15. Черепяхин Б.Б. Труды по гражданскому праву. М., Проспект, 2001, 292 с.

16. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., Госюриздат, 1947.

УДК: 342.95

НЕРОЗДІЛЕНІ ПОВНОВАЖЕННЯ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

Георгієвський Ю.

(кандидат юридичних наук, доцент)

Анотація. У статті обґрунтовано науковий підхід щодо встановлення повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління регіональним розвитком, які є нерозділеними. Доведено, що такими є повноваження щодо юридичного забезпечення управлінської діяльності, інформаційного забезпечення, охорони громадського порядку, забезпечення протипожежної безпеки, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, медична допомога, повноваження щодо реалізації регуляторної політики у сфері підприємництва.

Ключові слова: органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, компетенція, нерозділені повноваження.

The scientific approach to the establishment of undivided state and local self-government bodies powers in the sphere of regional development management is substantiated in the article. It is proved that they are the authority on: management activity legal support, information security, public order, fire safety, provision of sanitary and epidemic population wellbeing, medical care, powers for the regulatory policy implementation in the sphere of entrepreneurship.

Key words: state executive power bodies, self-government bodies, the competence, undivided powers.

Постановка проблеми. Децентралізація публічної влади як масштабний процес конституційних перетворень в Україні визначає необхідність вирішення ряду завдань стратегічного, політико-правового і доктринального змісту. На формування законодавчих основ децентралізації публічної влади фактично спрямовані норми Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [1], яким визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Співробітництво здійснюється відповідно до договорів про співробітництво, укладених сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після

схвалення їх проектів сільськими, селищними, міськими радами. Слід у цьому зв'язку вказати про перспективність запровадження договірної форми легалізації взаємовідносин між уповноваженими суб'єктами місцевого самоврядування, однак її зміст потребує більш детального наукового супроводження та визначення меж застосування і способів реалізації, співвідношення із нормами законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], «Про засади державної регіональної політики» [3].

Окреме місце посідає Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [4], прийняття якого має дві складові - політичну і нормативну, а тому виникає ряд питань, що пов'язані із співвідношенням діючих норм Конституції України, які не повною мірою урегульовують реалії суспільного життя, із суспільними відносинами та проблемами, що виникають і потребують негайного вирішення та врегулювання. Вказане стосується, насамперед, статусу військово-цивільних адміністрацій як державних інституцій, які функціонують поряд із легітимними органами місцевого самоврядування. Останні хоча і не реалізують свої повноваження (у зв'язку з чим і створюються військово-цивільні адміністрації), але формально існують.

Співвідношення та розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, виділення нерозділених повноважень зазначених органів не є суто теоретичною проблемою, адже передбачає фактично перерозподіл відповідальності між зазначеними органами із гарантуванням активної участі населення, що проживає у регіоні. Вказане визначає необхідність обґрунтування ключових параметрів, які мають бути покладені в основу формування системних змін чинного законодавства, спрямованих на конституційно-правову модернізацію, відповідну концепції народоправства із організаційним підґрунтям децентралізації публічної влади.

Вирішення цієї проблеми спирається на методологію наукового пошуку із використанням наукового підходу «сходження від абстрактного до конкретного», що охоплено системним підходом, який, будучи застосований до досліджень правового змісту, дозволяє проаналізувати у взаємозв'язку і взаємозалежності усі елементи соціально-правового явища, яким виступає співвідношення компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Науковці не приділяли достатньо уваги проблемі формування зазначеної моделі. Доктринальні напрацювання вчених присвячені переважно генезису державотворчих процесів у контексті співвідношення централізації, деконцентрації або децентралізації (В.П. Колісник, А.О. Селіванов, Ю.О. Тихомиров та інші), місцевого самоврядування (В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна та інші), державного управління в умовах адміністративної реформи (В.Б. Авер'янов, Н.Р. Нижник та інші), регіонального розвитку (О.Б. Коротич та інші).

Існуючі наукові здобутки є, безумовно, доктринальним підґрунтям вирішення виділеного конкретного наукового завдання щодо обґрунтування кола і обсягу нерозділених повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Проте під час наукового пошуку слід враховувати діалектику суспільних трансформацій, що дозволяє сформулювати складову цілісного методологічного підходу до визначення сфер відання органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Мета статті – обґрунтування наукового підходу щодо встановлення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері управління регіональним розвитком, які є нерозділеними.

Викладення основного матеріалу. Діалектика суспільних трансформацій на сучасному етапі визначає необхідність гарантування оптимального поєднання у стратегії публічного управління загальнодержавних інтересів і інтересів регіонального розвитку. Зміст інтересів регіонального розвитку знаходить своє опосередковане відтворення у формуванні територіальних утворень, публічне управління якими підкорене конституційно визначеній меті розвитку держави. При цьому на місцевому

(територіальному) рівні публічного управління знаходять свій вияв публічні та представницькі інтереси, взаємна конвергенція яких визначає потребу окреслення, принаймні, у загальному значенні функцій держави і функцій місцевого самоврядування як висхідних положень, на яких ґрунтується компетенція органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування як нерозділена, так і та, що об'єктивно потребує розмежування.

У монографічному дослідженні В.В. Волинця, присвяченому функціям сучасної держави, обґрунтовуються положення про такі функції держави як: політична (зміст якої зазнає змін в умовах демократичної держави); економічна; податково-фінансова; функція захисту прав і свобод людини і громадянина; правоохоронна функція; соціальна функція; функція державної підтримки науки, освіти, культури; екологічна функція; інформаційна функція. Ці функції умовно названі «класичними», зміст яких трансформується в умовах глобалізації. Серед «новітніх» функцій зазначено наступні: гарантування національної безпеки, оборонна функція, функція міжнародної інтеграції [5, с.445-451]. Звернення до положень теорії держави і права щодо функцій держави дозволяє вказати про те, що у обґрунтованому В.В. Волинцем переліку відсутня ідеологічна функція. Крім того, політичній функції у доктринальних положеннях теорії держави і права не надано пріоритет. Пріоритетною визначено економічну функцію. Разом з тим, слід погодитись із підходом В.В. Волинця відносно першочергового значення політичної функції.

Так, виділяють шість комплексних функцій, які повинна здійснювати будь-яка держава: економічна (забезпечує нормальне функціонування і розвиток економіки); політична (забезпечення державної і громадської безпеки, соціальної та національної злагоди, охорона суверенітету держави від зовнішніх посягань тощо); соціальна (здійснення заходів із задоволення соціальних потреб людей, з підтримання необхідного рівня життя населення тощо); ідеологічна (підтримання певної ідеології, організація освіти, підтримання науки, культури тощо); екологічна (охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, відновлення навколишнього середовища); охоронна (охорона прав та інтересів особи, охорона громадського порядку, боротьба з правопорушеннями) [6, с.73].

Порівняння наведених переліків функцій держави свідчить про трансформацію їх кола і змісту, що визначено, насамперед, тим, що доктринальні положення були сформульовані у 2006 році, а В.В. Волинець опублікував відповідну монографію у 2012 році. Трансформація теоретичних положень про функції держави відображають тенденції розвитку суспільства, для якого у 2006 році пріоритетною була економічна функція, а у 2012 році – політична із зміною змісту. Тож формування переліку функцій держави можливе, виходячи з переліку, обґрунтованого В.В. Волинцем, та доповнюючи його доктринальними положеннями теорії держави і права у частині, що стосується ідеологічної функції, яку доцільно розташувати після політичної.

Таким чином, перелік функцій держави наступний: політична функція; ідеологічна; економічна; податково-фінансова; функція захисту прав і свобод людини і громадянина; правоохоронна функція; соціальна функція; функція державної підтримки науки, освіти, культури; екологічна функція; інформаційна функція; функція гарантування національної безпеки; оборонна функція; функція міжнародної інтеграції.

Наведений перелік функцій держави можна взяти за основу при визначенні компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проте, змістовне наповнення цих функцій та, відповідно – компетенція вказаних органів має зазнавати трансформацій, враховуючи призначення та роль кожного з цих органів у механізмі держави. Зокрема, функція гарантування національної безпеки притаманна органам державної виконавчої влади, а зміст політичної функції має охоплювати як діяльність органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування із відповідним розподілом компетенції.

Доречність такого підходу підкреслюють напрацювання О.В. Батанова щодо функцій муніципальної влади, серед яких виділено за об'єктною ознакою політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні [7, с.394-395]. Вчений формує авторський підхід щодо класифікації функцій муніципальної влади і здійснює її за такими критеріями: сфера реалізації функцій; суб'єкти системи місцевого самоврядування; територіально-просторовий рівень здійснення муніципальної влади; способи, засоби, методи здійснення муніципальної діяльності; характер легітимності та форми легітимації муніципальної влади [7, с.394-397].

Характеристика сутності та визначення переліку функцій держави і функцій муніципальної влади має складати предмет окремого наукового пошуку, проте, виходячи з предмету наукового аналізу, зазначеній проблемі приділено увагу тільки у аспекті впливу зазначених функцій на компетенцію органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Наведений перелік функцій держави можна взяти за основу при визначенні компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проте, змістовне наповнення цих функцій та, відповідно – компетенція вказаних органів має зазнавати трансформацій, враховуючи призначення та роль кожного з цих органів у механізмі держави. Зокрема, функція гарантування національної безпеки притаманна органам державної виконавчої влади, а зміст політичної функції має охоплювати як діяльність органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування із відповідним розподілом компетенції.

Необхідно звернути увагу і на ту обставину, що управлінські функції на регіональному рівні зазнають трансформацій, про що свідчить вітчизняний досвід формування і реалізації державної регіональної політики. Так, за часів Радянського Союзу та умов централізованого управління при моно партійності та єдиній формі власності – державної – питання про необхідність децентралізації із наділенням органів регіонального управління широким колом повноважень не було актуальним. Після формування на теренах Радянського Союзу самостійних державних утворень, поступового розвитку різних форм власності і господарювання, перерозподілу між державою та регіонами управлінських повноважень щодо соціально-економічних процесів, формування політичної еліти постала необхідність запровадження в діяльність органів регіонального управління таких функцій як управління вільними економічними зонами, державна підтримка малого бізнесу і підприємництва, регулювання земельних відносин, моніторинг рівня життєдіяльності населення тощо. Наразі в Україні є необхідність реалізації управлінських функцій, спрямованих на гарантування розвитку громадянського суспільства, ефективний захист прав, свобод, законних інтересів, інтеграції у європейське співтовариство, адаптації вітчизняної економіки до євро стандартів, забезпечення високого рівня життєдіяльності населення тощо.

Історичний досвід функціонування Радянського Союзу свідчить про низьку ефективність глибокої централізації управління державою, внаслідок якої пропорційність регіонального розвитку, проголошена як провідний напрямок державної політики, мала декларативний характер, а Україна після здобуття незалежності отримала у спадок диспропорційну у регіональному та галузевому аспектах структуру господарства. Розвиток демократичних інститутів як органічна основа формування української державності визначає необхідність гарантування певної ініціативи регіонів, усунення адміністративних (імперативних) обмежень при прийнятті управлінських рішень органами регіонального управління.

При визначенні кола управлінських функцій, якими мають бути наділені органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування доцільно враховувати їх належність до функцій, спрямованих на забезпечення самоуправління регіоном або ж функцій, які делегуються. Останнє пов'язане із процесом децентралізації управління, а розвиненість функцій самоуправління означає перерозподіл повноважень між

центральною і регіональними суб'єктами управління на договірних засадах. При цьому питання розмежування компетенції, спрямованої на реалізацію функцій управління регіональним розвитком на засадах децентралізації стосуватимуться сфери відання та відповідної діяльності суб'єктів публічної влади.

Логічно передбачити, що в умовах розвитку самоуправління суб'єкти регіонального управління мають бути наділені повноваженнями суто організаційного характеру і не стосуватись питань державного устрою, прийняття законів, забезпечення національної безпеки, тобто функцій, реалізація яких гарантує цілісність держави. На суб'єктів регіонального управління покладаються функції, що стосуються життєдіяльності населення у регіоні - організація освіти, функціонування інфраструктури регіону, соціальне забезпечення, культура, охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки тощо. Важливе значення має функція формування і використання фінансових ресурсів, реалізація якої стосується перерозподілу бюджетів між суб'єктами на регіональному рівні. За умови розвитку децентралізації реалізація окремих функцій держави може бути делегована суб'єктам регіонального управління.

Наявність нерозділеної компетенції між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування при децентралізації визначається змістом компетенції, який відображає функціональний зв'язок між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. Слід, у цьому зв'язку, погодитись із В.І. Борденюком, який вказує про найтісніший зв'язок у функціональному плані місцевого самоврядування із виконавчою владою, а відтак і з державним управлінням [8, с.52]. Також підкреслено похідний характер функцій органів місцевого самоврядування від державних функцій [8, с.56].

Наявність нерозділених повноважень між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування впливає не тільки з існуючого функціонального зв'язку, але й з єдиної мети функціонування зазначених органів - забезпечення високого рівня життєдіяльності населення, сталого соціально-економічного, культурного розвитку держави.

Слід підкреслити, що і органи виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування наділені владними повноваженнями, похідними від влади народу. Здійснюючи публічну владу, зазначені органи реалізують через публічні функції публічний інтерес, в якому відтворено прагнення народу до суспільного блага. Тож і органи державної виконавчої влади, і органи місцевого самоврядування, реалізуючи свої повноваження, похідні від влади народу, мають бути наділені відповідною компетенцією та повноваженнями з метою досягнення суспільного блага. Така компетенція та відповідні повноваження повинні мати владний характер, який проявляється переважно як виключення, ніж правило, коли виникають надзвичайні або спеціальні обставини. У інших випадках діяльність зазначених органів матиме публічно-сервісний характер, а предмет такої діяльності значно ширший за предмет реалізації публічно-владних повноважень.

Пріоритетність інтересів територіальних громад визначає необхідність перерозподілу компетенції між органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. І у цьому аспекті питання визначення обсягу нерозділених повноважень, з одного боку, та розмежування компетенції – з іншого, стосується функцій та – відповідно – напрямків діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Висновки. Серед критеріїв визначення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань управління регіональним розвитком доцільно виділити спрямованість їх діяльності на: гарантування керованості соціально-економічним розвитком певної території (регіону); створення належних умов життєдіяльності населення у регіоні; гарантування законності і правопорядку; охорону прав, свобод і законних інтересів громадян. Серед таких повноважень слід відзначити ті, що стосуються: а) юридичного забезпечення управлінської діяльності; б) інформаційного забезпечення; в) охорони громадського порядку; г) забезпечення протипожежної безпеки;

д) забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення; е) медична допомога; ж) повноваження щодо реалізації регуляторної політики у сфері підприємництва.

Список використаних джерел

1. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради, 2014, № 34, ст.1167.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997, N 24, ст. 170.
3. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 13 (27.03.2015), ст. 90.
4. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 13 (27.03.2015), ст. 87.
5. Волинець В.В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: моногр. / Волинець В.В. – К.: Логос, 2012. – 512 с.
6. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / [ред. О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
7. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: моногр. / [ред. М.О. Баймуратов]. – К.: Видництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
8. Борденюк В.І. Глава 4. Місцева самоврядування в контексті децентралізації державної влади / В.І. Борденюк // Виконавча влада і адміністративне право / [ред. В.Б. Авер'янов]. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Городок Я.В.

(магістр Навчально-наукового інституту права Університету ДФС України)

Науковий керівник – к.ю.н., доцент Н.Б. Новицька

Анотація. У статті проводиться детальний аналіз нормативно – правових актів, які пов'язані з удосконаленням законодавчого регулювання юридичної відповідальності за порушення трудового законодавства України, зосереджується увага на потребі прийняття Трудового кодексу України.

Ключові слова: відповідальність, трудове законодавство.

Аннотация. В статье проводится детальный анализ нормативно правовых актов, которые связаны усовершенствованием законодательного регулирования юридической ответственности за нарушение трудового законодательства Украины, сосредоточивается внимание на потребности принятия Трудового кодекса Украины.

Ключевые слова: ответственность, трудовое законодательство.

Summary. In the article conducts the detailed analysis normatively legal acts that is related to the improvement of the legislative adjusting of legal responsibility for violation of labour legislation of Ukraine, attention is concentrated on the necessity of acceptance of the Labour code of Ukraine.

Keywords: responsibility, labour legislation.

Постановка проблеми. На сьогодні питання реформування трудового законодавства все більше і більше набирає обертів. Внесення змін до Кодексу законів про працю, неодноразово піднімалося на засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, засідання Кабінету Міністрів України, Президентом України, прем'єр-міністром України, представниками профспілкових організацій, громадським ініціативами тощо. Необхідність прийняття Трудового кодексу України пов'язана зі змінами системи суспільних відносин, що провадяться в Україні і ці зміни безпосередньо пов'язані із працею. Прийняття нового кодифікованого нормативно-правового акту у цій сфері пов'язано з тим, що основою трудового законодавства України є Кодекс Законів про працю, який був прийнятий ще 10 грудня 1971 року і набув чинності з 1 червня 1972 року. На сьогоднішній день ні для кого не є таємницею, що захист прав та законних інтересів працівника щодо його