

СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Володимир Вікторович Сухонос

**МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВИ
І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ:
дихотомія антиномії і симбіозу
в конституційно-правовій парадигмі**

Монографія



Суми
Університетська книга
2018

УДК 342.5:342.553
С 91

Рекомендовано до друку вченою радою Сумського державного університету. Протокол № 4 від 18.10.2018 р.

Рецензенти:

С. Г. Серьогіна, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України;

Ю. О. Волошин, доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України;

Н. В. Мішина, доктор юридичних наук, професор

Науковий редактор

О. В. Скрипнюк, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, Заслужений юрист України

Сухонос В. В.

С 91 Механізм держави і місцеве самоврядування: дихотомія антиномії і симбіозу в конституційно-правовій парадигмі: монографія. Суми: ПФ «Видавництво “Університетська книга”», 2018. 287 с.: іл.

ISBN 978-966-680-883-0

У книзі досліджується дихотомія механізму держави та місцевого самоврядування. Зокрема, висвітлюється інституціонально-структурна складова державного механізму, у т. ч. його елементи: державні підприємства, установи та органи (парламент, уряд, суд, прокуратура тощо), а також аналізується його функціонально-технологічний вимір. Значна увага також приділяється місцевому самоврядуванню.

Монографія розрахована на науковців, викладачів та студентів, а також на окремих громадян, які цікавляться проблемами, пов'язаними з організацією держави та місцевого самоврядування.

УДК 342.5:342.553

ISBN 978-966-680-883-0

© Сухонос В. В. (мол.), 2018

© ПФ «Видавництво “Університетська книга”», 2018

Зміст

Вступ	4
Розділ 1 Механізм держави: інституціонально-структурний концепт	6
1.1. Державні підприємства та установи як елементи державного механізму	6
1.2. Державні органи як елемент державного апарату	95
Розділ 2 Місцеве самоврядування як об'єкт юриспруденції	141
2.1. Місцеве самоврядування в історії політичних і правових учень	141
2.2. Місцеве самоврядування: проблематика диференціації	161
Післямова	236
Список використаних джерел	237
Ілюстрації	275

Вступ

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції України народ здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Державну владу слід розглядати як владу держави, інституціонально-структурним втіленням якої є державний механізм.

Щодо місцевого самоврядування, то під ним, зазвичай, розуміється право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення.

При цьому основним питанням є проблематика статусу місцевого самоврядування.

У першому випадку ми розглядаємо місцеве самоврядування як один з елементів громадянського суспільства, у другому – воно виявляється одним з елементів державного механізму.

Виходячи з цього, має місце певна дихотомія цих понять. У першому варіанті вона втілюється в певному протиставленні-антиномії: є державний механізм як інституціональне втілення державної влади, і є місцеве самоврядування як один із структурних елементів громадянського суспільства. Вони є рівнозначними формами реалізації народом своєї влади. У другому варіанті місцеве самоврядування фактично становить собою своєрідний елемент державного механізму, адже дуже часто держава делегує свою повноваження на місця, а інколи навіть саме місцеве самоврядування є означеним елементом. У такому разі їх дихотомія фактично реалізується у формі симбіозу.

Слід зазначити, що концептуальні засади, напрями і тенденції розвитку окремих інститутів механізму держави вже стали об'єктом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених, про що свідчить низка монографічних досліджень, конференцій, наукових семінарів та «круглих столів» останніх років. Різні елементи державно-

го механізму та організацію місцевого самоврядування досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, Ю. Аганов, М. Байтін, Ю. Барабаш, Є. Баталов, О. Батанов, С. Березка, Ф. Бурчак, Г. Василевич, Ф. Веніславський, І. Волошенко, О. Волошин, Н. Вороніна, Е. Георгіян, В. Головатенко, І. Горнак, Д. Горовцов, Р. Гринюк, В. Долежан, О. Дубина, О. Зайчук, Д. Златопольський, В. Кайнов, М. Козюбра, В. Колесник, Н. Колобаєва, А. Колодій, Ю. Коломієць, В. Корельський, Л. Кривенко, А. Кудряченко, В. Лемак, В. Маклаков, В. Маліновський, О. Марцеляк, Є. Матусевич, О. Миронов, Р. Мухаєв, Є. Назаренко, Н. Нижник, Л. Окуньков, Н. Оніщенко, В. Опришко, О. Осавелюк, С. Паречина, Н. Плахотнюк, В. Погорілко, В. Прокошин, І. Процюк, В. Реут, М. Сахаров, С. Сєрьогіна, В. Сіренко, О. Скакун, В. Скрипнюк, О. Скрипнюк, М. Ставнійчук, Ю. Стасюк, В. Суворов, А. Султанов, А. Тиковенко, Є. Тихонова, М. Ткачук, Ю. Тодика, В. Федоренко, І. Хутинаєв, М. Цвік, В. Чиркін, М. Чудаков, В. Шатіло, Ю. Шемшученко, В. Шувалова, В. Яворський, О. Ярмиш та ін.

Не применшуючи ролі й значущості доробку попередніх науковців, необхідно визнати, що в Україні поки що немає фундаментальних досліджень механізму держави, на основі яких можна було б опрацювати новітню методологію, теорію і практику формування й функціонування його елементів.

Саме тому метою пропонованого монографічного дослідження є здійснення на основі чинного українського та зарубіжного конституційного законодавства, а також праць вітчизняних та зарубіжних науковців комплексного аналізу державного механізму та його взаємодії з місцевим самоврядуванням.

На завершення хотілося б подякувати науковому редактору та рецензентам, які неодноразово читали текст під час підготовки монографії до друку, усіх, хто сприяв її виходу своїми цінними порадами і критичними зауваженнями, що дало можливість більш чітко окреслити авторську позицію та посилити аргументацію окремих положень, а також надати праці логічної послідовності, а висновкам — завершеної форми.

Механізм держави: інституціонально-структурний концепт

1.1. Державні підприємства та установи як елементи державного механізму

У науковій літературі вже розглядалися різні тлумачення державного механізму, аналізувалися його організаційна та структурно-функціональна складова, принципи побудови. Однак, як свого часу вже зазначалося, «проблема єдиного визначення у вітчизняній юридичній науці до цього часу не розв'язана». Дискусія ж про точність формулювань цього поняття розпочалася в середині минулого століття, проте, як на нашу думку, уперше поняття «механізм держави» було вжито десь наприкінці XIX ст. Зокрема, відомий російський правознавець Ф. Кокошкін наголошував на існуванні такого собі «механізму державної влади» [107, с. 14]. М. Лазаревський вживав термін «державний механізм», ототожнюючи його з «урядовим механізмом», під яким він розумів «визначення всієї тієї діяльності окремих осіб і установ, усіх юридично організованих верств, які в сукупності служать цілям державного управління» [141, с. 288]. Радянська юриспруденція, у межах своєрідного «наївного соціологізування» [339, с. 105], сприйняла цей термін, додавши до нього певний елемент механіцизму [340, с. 87]. Тоді ж механізм держави став ототожнюватись із державним апаратом [168, с. 98]. Суть цього кроку свого часу пояснив Й. Сталін: «У політичній сфері для того, щоб реалізувати керівний потенціал авангарду класу, тобто партії, необхідно, щоб партія втілилась у широку мережу безпартійних класових апаратів, що є щупальцями в руках партії, за допомогою яких вона передає свою владу робочому класу, а робочий клас з розпорошеної маси перетворюється на армію партії» [317, с. 198].

Як бачимо, Й. Сталін цією фразою відобразив існуючу традицію, яка нараховує не одне століття. Зокрема, ще у XVIII ст. в листуванні з Петром I відомий німецький філософ Г. В. Лейбніц писав: «Досвід достатньо показав, що державу можна привести у квітучий стан лише за допомогою встановлення гарних колегій, тому що як у годиннику одне колесо надає руху іншому, так і у великій державній машині одна колегія повинна надавати руху іншій, і якщо все влаштовано з точною розмірністю і гармонією, то стрілка життя буде показувати країні щасливі години» [23, с. 399].

Сама ідеї держави як механізму сформувалася протягом XVI–XVIII ст., коли ідеї І. Ньютона про необхідність «вивести з засад механіки й інші явища», адже всі вони «обумовлюються певними силами, з якими частки тіл, унаслідок причин подекуди невідомих, або прагнуть одна до одної і зчіплюються в правильні фігури, або ж взаємно відштовхуються q віддаляються одна від одної» [192, с. 3]. знайшли відгук у відомого англійського філософа-номіналіста Т. Гоббса. У своїй фундаментальній праці «Левіафан, або матерія, форма і влада держави церковної та цивільної» він називав державу «Левіафаном», ототожнивши її зі штучною людиною, у якої «верховна влада, що дає життя і рух усьому тілу, є штучною душею; посадові особи та інші представники судової та виконавчої влади – штучними суглобами» [42, с. 6]. Механістичне сприйняття державного організму Т. Гоббс сформулював так: «Подібно до того як у годиннику або в якійсь іншій досить складній машині не можна дізнатися, у чому полягає роль кожної деталі й коліщатка, якщо не розібрати їх і не вивчити окремо матеріал, форму і рух цих деталей, так і при вивченні державного права і громадянських обов'язків необхідно якщо і не розчленовувати саму державу, то принаймні розглядати її немовби розчленованою, тобто постаратися правильно зрозуміти, якою є людська природа, що робить її придатною або непридатною для створення держави і як люди повинні об'єднуватися між собою, якщо вони хочуть жити разом» [43, с. 278].

Як бачимо, Г. В. Лейбніц відображує домінуючий настрій XVII ст., який ототожнював механіку Левіафана Т. Гоббса з небесною механікою І. Ньютона.

В СРСР же категорія «механізм держави» стає сталим поняттями приблизно в 1948 р. [54, с. 185]. Саме з цього часу вона повністю затвердилася в радянській юриспруденції. Водночас за кордоном категорія «механізм держави» також набуває певного поширення.

Зокрема, досить активно щодо механізму держави використовується термін «device» (механізм, пристосування, апарат) [398, с. 19].

Саме такий механіцизм дозволяє розглядати механізм держави як «безкінечну кількість шурупів та гвинтиків», за якими дослідники прагнуть «судити про ціле — про саму машину» [78, с. 26].

У нашому дослідженні ми розглядаємо механізм держави в контексті його структури — своєрідних «шурупів та гвинтиків».

Які ж це «шурупи і гвинтики»?

Деякі правознавці розглядають державний механізм як «сукупність органів, що здійснюють управління суспільством та реалізують основні напрямки державної діяльності». При цьому до державного механізму входять законодавчі, судові та інші органи, а також силові структури, які, у разі необхідності, можуть вжити заходи примусу (армія, внутрішні війська, тюрми та ін.) [216, с. 37].

Цю ж позицію поділяє, зокрема, відомий російський правознавець Т. Радько [284, с. 11].

З іншого боку, окремі дослідники права акцентують нашу увагу на тому, що до структури державного механізму належать державні органи та державні установи. Зокрема, на їхню думку, механізм держави — це «система спеціальних органів і установ, за допомогою яких здійснюється державне управління суспільством та захист його основних інтересів» [354, с. 132].

Проте, на моє абсолютне переконання, ототожнення структури державного механізму лише з державними установами і органами, а тим більше — органами, істотно її збіднює. Саме тому, на нашу думку, структура державного механізму складається з державних органів (реалізують усі функції держави, будучи наділеними владними повноваженнями), державних установ (реалізують соціально-культурні функції держави, хоча й не мають державно-владних повноважень) і державних підприємств (реалізують економічну та пов'язані з нею функції держави і, знову ж таки, не наділені владою). Можна дати й інші визначення.

Державне підприємство — це заснований на державній власності самостійний статутний суб'єкт господарювання, який має права юридичної особи та здійснює виробничу, науково-дослідницьку й комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку.

Державні підприємства відігравали істотну роль в умовах Східної деспотії внаслідок абсолютного домінування колективістського принципу над приватним, тоді як антична цивілізація спиралася на при-

ватний принцип, а тому державна власність, яка, поміж іншим, закріплювала можливість існування потужних державних підприємств, не відіграла істотної ролі в житті суспільства.

У добу феодалізму державні підприємства існували у формі земельних наділів, які безпосередньо управлялися монаршою адміністрацією. Зокрема, така система існувала за часів Карла Великого. У давньоруській державі державними підприємствами вважалися земельні наділи, які управлялися княжою адміністрацією. При цьому, за словами М. Романова, «між маєтками, які належали князеві, та державним майном не вбачалося різниці» [291, с. 31]. Фактично такий підхід дозволяв розглядати державні підприємства як монарші.

Така ситуація склалася ще за часів Східної деспотії, держава якої утворилася в результаті реалізації так званого східного шляху виникнення держави. Першопричиною її появи стала необхідність організації населення для здійснення трудомістких іригаційних робіт, що забезпечували харчування усіх общинників.

Саме тому месопотамська цивілізація виникла в межиріччі річок Тигр та Євфрат, єгипетська – у долині Нілу, індійська – у дельтах Інду й Гангу, а китайська – між Хуанхе та Янцзи. Не менш важливим був вплив «річкового чинника» і при виникненні інших азійських держав, економіка яких «також була заснована на зрошувальному землеробстві. Але при цьому іригація, на відміну від Єгипту та Межиріччя, зазвичай базувалася не на використанні річок у період розливу, а на використанні малих річок, гірських струмків, а також дощових вод, що збиралися у водойми» [36, с. 263]. Отже, практично всі держави Стародавнього Сходу виникли як результат вирішення спільних справ і, перш за все, як результат спільного спорудження іригаційних систем. Як цілком слушно висловився з цього приводу один з основоположників марксизму Ф. Енгельс, «скільки б не було в Персії та Індії деспотій, що послідовно розквітали, а потім загинули, кожна з них знала дуже добре, що вона насамперед є сукупним підприємцем у справі зрошування дельти річок, без чого там неможливе будь-яке землеробство» [376, с. 184].

Проте найбільш відомим в історії був інститут радянських державних підприємств, утворених шляхом націоналізації – перетворення промислових підприємств у власність соціалістичної держави.

Означене положення ґрунтувалося на постулаті «Маніфесту Комуністичної партії»: «Пролетаріат використовує своє політичне панування для того, щоб вирвати в буржуазії крок за кроком весь капітал,

централізувати всі знаряддя виробництва в руках держави, тобто пролетаріату в панівний клас, і якомога швидше збільшити суму продуктивних сил» [170, с. 446]. Практично те саме зазначав Ф. Енгельс: «Пролетаріат бере державну владу і перетворює засоби виробництва насамперед на державну власність» [376, с. 291].

Виходячи з цього, VI з'їзд РСДРП (б) включив націоналізацію низки синдикуваних підприємств (наприклад, нафтових, кам'яновугільних, цукрових, металургійних, а також транспорту) до основних положень більшовицької економічної платформи [108, с. 378]. Те саме зазначалося у відповідній резолюції про владу [108, с. 396].

У зверненні «До населення» голова радянського уряду В. Ленін повідомив про підготовку закону про націоналізацію банків та синдикатів [148, с. 4].

Перші декрети про націоналізацію окремих потужних промислових підприємств були прийняті більшовиками в листопаді-грудні 1917 р., але вже Декрет про Вищу раду народного господарства (ВРНГ) від 1 грудня 1917 р. загалом дозволив ВРНГ право конфіскації, реквізиції та секвестру, а також примусового синдикування різних галузей промисловості та торгівлі [193].

При цьому в самих декретах РНК про націоналізацію окремих потужних промислових підприємств, виданих у перші тижні та місяці після жовтневого перевороту, зазначалися найрізноманітніші приводи для цього кроку.

Так, наприклад, 17 листопада 1917 р. РНК оголосив націоналізацію фабрики товариства Лікінської мануфактури під приводом неприпустимості закриття підприємства, що виконує замовлення на армію та обслуговує потреби населення, а також ураховуючи «злу волю підприємця, який явно прагне локаутувати робітників і саботувати виробництво» [200].

Після націоналізації окремих промислових підприємств розпочалася націоналізація окремих галузей промисловості в цілому, а потім – 28 червня 1918 р. – загальна націоналізація всієї потужної промисловості [26, с. 177].

Фактично більшовики вирішили перетворити всю радянську державу на єдину корпорацію. Як зазначав у березні 1918 р. на VII з'їзді РКП (б) В. Ленін, «організація обліку, контроль над найбільшими підприємствами, перетворення всього державного економічного механізму на єдину велику машину, у господарський механізм, що працює так, щоб сотні мільйонів людей керувалися

одним планом, — ось те колосальне організаційне завдання, яке лягло на наші плечі» [155, с. 7].

У результаті соціалістична держава об'єднала у своїх руках всю повноту державної влади з усіма правомочностями власника державних підприємств. Саме в цьому нерозривному та неподільному поєднанні державної влади з усіма правомочностями власника полягала одна з найбільш специфічних відмінностей державної соціалістичної власності.

Як писав свого часу проф. А. Венедиктов, «створюючи всеосяжну мережу своїх органів, передаючи в їхнє оперативне управління всю масу державного майна, перерозподіляючи між ними основні й оборотні кошти тощо, соціалістична держава одночасно є і носієм державної влади, і носієм права власності. Це стосується як адміністративних і соціально-культурних, так і господарських органів, як державних установ, так і державних підприємств» [25, с. 319].

У результаті радянська держава перетворилася на власника основних засобів виробництва та транспорту і в особі своїх органів стала управляти дорученими їм частинами державного господарства.

Державне ж підприємство поряд із колгоспом стало розглядатися як різновид соціалістичного.

Більше того, поступово стала формуватися думка, що державні підприємства (завод, фабрика, радгосп тощо) є низовими ланками єдиної системи державних органів. У своїй господарській діяльності, побудованій на широкій оперативній самостійності, вони виконують планові завдання і вказівки вищих державних органів і, таким чином, входять до системи господарських органів [31, с. 58].

Спроба змінити таке ставлення була здійснена під час «перебудови» з прийняттям відповідного закону «Про державне підприємство (об'єднання)». Зокрема, п. 2 ст. 6 цього закону передбачав можливість виборів керівництва підприємством [194, с. 16]. Такий крок давав можливість поступово трансформувати державне підприємство з елементів державного апарату на один з осередків громадянського суспільства. Проте, як відомо, унаслідок історичних причин цього не сталося.

Звісно, не можна стверджувати, що в СРСР була лише одна форма організації державних підприємств, а саме: націоналізація. Як відомо, за радянських часів була створена потужна індустріальна система, про що свідчить не лише ідеологія [315, с. 52–57], а й статистика [58, с. 39–142].

Проте першооснова цієї системи закладалася ще за постреволуційних часів глобальної націоналізації. Недаремно більшовики, формуючи індустріальний СРСР, знову звернулися до досвіду тих часів, вилучаючи майно в українських селян і організовуючи тим самим голодомор в Україні в 1932–1933 рр.

На протигагу державним підприємствам державна установа — це структурний елемент механізму держави, що не має владних повноважень, але виконує загальносоціальні функції у сфері науки, охорони здоров'я, освіти, економіки тощо. До державних установ належать державні школи, лікарні та ін.

Державні установи виникають та розвиваються ще в стародавні та середньовічні часи. Зокрема, багатотисячолітню історію має інститут державних лікарень. І хоча в стародавні часи статус лікаря здебільшого визначався як приватний, проте вже в Стародавній Греції відбулася градація лікувальних закладів. На найнижчому рівні знаходилися храми, збудовані на честь бога лікування Асклепія — асклепіони, у яких лікування здійснювалося методами психотерапії та психогієни з широким застосуванням водних процедур, масажу та інших фізичних методів. Іноді проводилися хірургічні втручання.

З початком епохи еллінізму асклепіони як форми організації лікарень поширилися практично всією Євразією. Зокрема, одним з найвидатніших асклепіонів стала заснована в четвертому столітті до нашої ери городянином по імені Архіас лікарня в м. Пергам. У II ст. до н. е. особливу популярність у цьому асклепіоні отримав один з найвидатніших коментаторів Гіпократів пергамський лікар Гален, який вирізнявся неперевершеним красномовством. І якщо спочатку він лікував «методом самонавіювання» лише гладіаторів, а потім і всіх, хто потребував допомоги. Хворі стікалися до нього майже з усіх країн, і з часом Асклепіон став схожим на невелике місто зі своїм одеоном — залом для медичних консиліумів і кількома храмами.

Сама назва «асклепіон» є символічною, адже легендарному грецькому цілителеві Асклепію була дана влада воскрешати з мертвих, за що йому й було «дарований» божественний статус. Пергамські ж послідовники Асклепія успішно зіцлювали людей досить незвичайним способом. Вони поміщали страждених у тиші й замкнутості свого заміського святилища і методично, день у день, навіювали пацієнтам думку, що ті є здоровими. Це робилося потайки: «глас бога» долинав до хворих через потаємні отвори в стінах лікарні. Подібна