



ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Антон ЧИРКИН,

аспирант кафедры государственного строительства
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article examines the basics of financial support of local government in the Czech Republic. Analyzes the logistical activities of the local authorities in the Czech Republic. In particular, we investigate the legislative framework governing the financial matters of local government. Reveals the essence and structure of the financial basis of the test institution, namely revenues, expenditures of local budgets. Analyzes the financial support municipalities as the Czech Republic and parts of the country. Is the procedure for adoption of local budgets and thus subsequently forms and methods of controlling the budget.

Key words: Czech Republic, local government, financial basis, the local budget.

Аннотация

В статье исследуются основы финансового обеспечения местного самоуправления в Чешской Республике. Анализируется материально-техническая деятельность органов местной власти в Чехии. В частности, исследуется законодательная база, регулирующая финансовые вопросы местного самоуправления. Раскрываются суть и структура финансовой основы исследуемого института, а именно доходы, расходы местных бюджетов. Анализируется финансовое обеспечение как муниципалитетов Чехии, так и краёв страны. Рассматривается процедура принятия местных бюджетов и, соответственно, впоследствии формы и способы контроля за исполнением бюджетов.

Ключевые слова: Чешская Республика, местное самоуправление, финансовая основа, местный бюджет.

Постановка проблемы. Крах коммунистической системы в конце 80-х – начале 90-х гг. обусловил ускоренное развитие трансформационных процессов в странах Центрально-Восточной Европы, которые возникли там еще на стагнационном этапе развития социализма. Некоторые государства до сих пор переходят к моделям либеральной рыночной экономики и плюралистической демократии. В связи с этим особое внимания требует процесс развития местного самоуправления в условиях трансформации в этих странах. В частности, в этом исследовании представляется попытка анализа местных финансов и основ их организации в Чехии.

Актуальность исследования.

Каждая страна в регионе Центрально-Восточной Европы проводила реформы по-своему, и Чешская Республика не является исключением. Сочетание давления общественного мнения, условий присоединения к ЕС, политических приоритетов различных политических партий; борьба за власть между партиями, внутривнутрипартийная борьба и борьба внутри органов государственной власти – всё это представляет собой среду, которая, с одной стороны, часто была ориентирована на реформы, но с другой стороны – не позволяла с успехом и в полном объёме эти реформы осуществить. Тем не менее информация именно об этом опыте может стать

полезным активом для реформаторски настроенных представителей гражданского общества, ученых и политиков на Украине.

Состояние исследования. Проблематике трансформационных процессов правовой системы Чехии посвящено немало научных трудов как зарубежных, так и отечественных авторов. В частности, конституционно-правовые основы местного самоуправления Чехии исследованы в работах таких ученых: О. Видлаковой, В. Куйбиды, В. Лемака, Я. Малька, Я. Митровки, Н. Нижник, В. Яцубы. Однако отдельным аспектам развития местного самоуправления в Чехии, особенно финансированию власти на местах, посвящено немного работ.

Целью и задачей статьи является изучение финансовой основы местного самоуправления в Чехии, анализ нормативно-правовых актов в сфере местных финансов, исследование материально-технического обеспечения органов местного самоуправления в Чешской Республике.

Изложение основного материала. Финансовую основу местного самоуправления составляет соответствующий бюджет. Именно местный бюджет можно считать центральным звеном финансовой системы местного самоуправления и именно через бюджетные полномочия реализуется финансово-правовая компетенция органов местно-

го самоуправления (это полномочия в сферах: доходов, расходов, совершения займов, процессуальные полномочия). Местный бюджет можно определить как основной финансовый план денежных поступлений и расходов территориальной общины, объединений территориальных общин или других субъектов местного самоуправления, который имеет форму локального нормативно-правового акта, принятого соответствующим органом местного самоуправления в установленном законом порядке, выполняется исполнительными органами местного самоуправления в течение бюджетного года и подлежит отчетности и контролю со стороны общественности и органа, утверждающего бюджет. Данная дефиниция имеет универсальный характер, поэтому на её основе можно выделить ряд общих признаков местного бюджета, присущих для многих стран. Среди них:

– выполнение за счет средств местного бюджета функций и полномочий местного самоуправления: собственных и делегированных. На основании бюджета осуществляется вся хозяйственная деятельность соответствующей единицы местного самоуправления, а также административная деятельность и социальное обеспечение населения в пределах, определенных законом. Местный бюджет – это основной финансовый план определенной территории, который отражает систему



финансовых связей между органами местного самоуправления и жителями соответствующей территории, бюджетными учреждениями, предприятиями, организациями и другими субъектами, государством и органами местного самоуправления высшего уровня;

– сущность бюджета как плана, выполнение которого требует системных и согласованных действий со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также наличия специальных институций, обеспечивающих в течение года поступления в бюджет и осуществление бюджетных расходов;

– правовая форма местного бюджета. Местный бюджет принимается в форме правового акта (решения, указа, и т. п.), принятого органом соответствующей единицы местного самоуправления, согласно конституции государства и законодательства;

– временный характер, установленный нормами внутреннего законодательства. Как правило, местные бюджеты принимаются на один календарный год и совпадают с ним во времени;

– составление, рассмотрение проекта местного бюджета, его утверждение, исполнение, а также отчетность о его выполнении составляют содержание процессуальных бюджетных полномочий представительской и исполнительных органов местного самоуправления;

– система органов местного самоуправления должна предусматривать эффективные и действенные механизмы надзора и контроля за составлением проекта бюджета, его утверждением, исполнением и работой над отчетностью о выполнении соответствующего бюджета – то есть систему внутреннего и внешнего контроля. Одновременно законодательство должно гарантировать надзор за законностью и предусматривать аудит публичных финансов, учитывая критерий профессионализма, эффективности, целесообразности, способности должным образом реализовать потенциал субъекта местного самоуправления [26].

Конституция Чешской Республики в главе 7 очень кратко очерчивает вопросы местного самоуправления и его финансового обеспечения [1]. В Чехии единицы местного самоуправления являются учреждениями публичного

управления, обладающие правом собственности и осуществления хозяйственной деятельности на основании собственного бюджета [1]. Здесь нет ни кодекса, ни специального закона о публичных финансах. Основную группу финансово-правовых законов составляют:

– Закон «О бюджетных принципах» [4];

– Закон «О принципах местных бюджетов» [5];

– Закон «О территориальных общинах» (о муниципалитетах) (obci) [2], определяет бюджетный процесс, а также финансовые отношения, возникающие в объединениях территориальных общин;

– Закон «О краях» [3] регулирует отношения в сфере хозяйственной деятельности края, а также процедуры утверждения бюджета края, контроля за его выполнением, отчетности.

– Закон «О столице г. Прага» [6];

– Закон «О поддержке регионального развития» [7];

К специальному законодательству, определяющему доходы бюджетов местного самоуправления, относятся законы:

– «О бюджетном переводе доходов с определенных налогов в бюджеты местного самоуправления и в некоторые целевые фонды» [8];

– Закон «Об административных сборах» [9];

– Закон «О местных собраниях» [10];

– Закон «О налоге на недвижимость» [11];

– Закон «О налогообложении наследства, налогообложении подарков и операций с недвижимостью» [12];

– Закон «Об управлении налогами и сборами» [13].

Законодательство о финансовом контроле:

– Закон «О финансовом контроле» [14];

– Закон «Об аудите финансовой деятельности органов местного самоуправления и их объединений» [15].

В исполнительной вертикали государственной власти Чешской Республики нормы Закона «О поддержке регионального развития» выполняются Министерством регионального развития Чешской Республики [7]. В Чешской Республике, как и в Украине,

одной из насущных проблем местных бюджетов является оптимизация их доходов и расходов. Роль бюджетного кодекса в Чешской Республике играет Закон Чешской Республики «О финансовом контроле» [14], контроль за соблюдением которого ведет Высший счетный офис Чешской Республики. Бюджетные правила для территориальных единиц определены законом Чешской Республики «О бюджетных правилах для территориальных единиц» [17], а бюджетное распределение налогов определено законом Чешской Республики «О бюджетном распределении налогов» [17]. После вступления Чешской Республики в ЕС, последний начал воплощать социально-экономическую политику выравнивания регионов, открыв как структурные фонды (European Regional Development Fund (ERDF) и European Social Fund (ESF)), так и фонды сплочения Cohesion Fund (CF), ответственным за это является Министерство регионального развития Чешской Республики.

Для того чтобы осуществлять делегированные государством полномочия, муниципалитеты получают субсидии, об использовании которых они не должны отчитываться. Таким образом, денежные потоки контролируются не в полной мере, нет обратной связи с центральной администрацией, поэтому ей трудно определять, какая сумма нужна для выполнения обязанностей. Некоторые муниципалитеты выполняют одинаковые услуги с различными затратами [22].

Общие доходы местных органов власти можно разделить: на налоговые доходы, неналоговые доходы, доходы с капитала и субсидии. Налоговые доходы составляют более 50% муниципальных доходов. Они состоят из двух основных групп: поступления от общих налогов, которые распределяются между муниципалитетами в соответствии с законом «О бюджетном распределении налогов» и доходов из других налогов, таких как местные сборы, административные сборы и весь налог на имущество (его величина может быть установлена представительством муниципалитета). Размер административного сбора определяется по закону «Об административных сборах» [9], и представительств не могут его изменить. Единственным исключением является



право уменьшить административный сбор или полностью освободить от оплаты определенные группы лиц (например, инвалидов). Административные пошлины не отражают реальные затраты труда и времени административного работника, который выполняет свои обязанности. В зависимости от услуги, пошлина колеблется в пределах от 10 крон до 10 000 крон (около € 0,4 и € 400). Однако, общая сумма собранных средств от таможенных пошлин небольшая, и, так как сумма зависит от того, какое количество людей нуждаются в услугах, муниципалитеты не могут рассматривать этот вариант как стабильный источник дохода. Некоторые сборы, например, так называемый экологический налог на транспортные средства или сбор с игровых автоматов, полностью передаются государству или разделяются [27].

Неналоговые доходы поступают в бюджет от самостоятельной хозяйственной деятельности, такой как арендная плата, доходы по коммунальным услугам или доходы с процентов. Эта категория также включает доходы от организаций, созданных муниципалитетом, например, такие, которые занимаются водоснабжением и канализацией, сбором отходов или оплата за пользование библиотекой. В настоящее время доля неналоговой формы дохода колеблется в пределах 10%.

Доход с капитала состоит из продажи имущества, продажи доли имущества и т. д. Продажа имущества относится к непостоянным доходам уже только потому, что таким способом нельзя длительно обеспечивать регулярную прибыль. Примером может быть участок земли, который подходит для будущего строительства детского сада. Имущество может быть использовано населенным пунктом как банковский залог при рассмотрении кредита. Не менее чем за месяц муниципалитет должен обнародовать свое решение на официальном, доступном всем месте (т. н. доске официальных объявлений), чтобы граждане могли на решение отреагировать. Окончательное решение о продаже имущества населенного пункта относится к главным полномочиям представительства и рассматривается на его открытом заседании.

Порядок продажи должен быть установлен законодательством и, без-

условно, на нее должно быть обращено внимание контролирующих органов. Если продается общественное (коммунальное) имущество для коммерческого назначения, то лучшим способом продажи является транспарентный конкурс. Этим предварительно предотвращаются подозрения о коррупции. При продаже квартир или целых квартирных объектов нельзя добиваться наибольшей прибыли во всех случаях. Прибыль от продажи имущества должна служить для приобретения другого имущества, например, для финансирования строительства канализации, канализационных очистных сооружений, коммуникаций и т. д. Не рекомендуется покрывать доходами от продажи имущества текущие эксплуатационные расходы.

Наконец, субсидии, которые после налоговых поступлений являются вторым по значимости источником доходов, состоят из сотен схем субсидирования, часто сложных и непонятных. Субсидии и гранты, как правило, предоставляются из государственного бюджета или бюджета различных государственных фондов. Некоторые из них являются фиксированными и стабильными (например, те, которые предусмотрены для выполнения делегированных государственных полномочий), на некоторые субсидии можно подать заявку. Муниципалитеты могут также подать заявку на субсидии из Регионов [23].

Муниципалитеты имеют право создавать добровольные союзы для того, чтобы финансировать проекты, на которые у них самих нет средств. Им также разрешено принимать пожертвования от частных лиц и компаний. Также они могут получить банковские кредиты (как от национальных, так и иностранных банков), выпустить муниципальные облигации или получить государственные кредиты [24].

Краевые бюджеты состоят из схожих видов доходов – доходы от налогов, субсидий и грантов, неналоговые доходы и займы. Края, как и муниципалитеты, получают прямые субсидии в целях осуществления делегированных государственных полномочий.

Поскольку Чехия является членом Европейского Союза, края и муниципалитеты могут подать заявку на европейское финансирование различных проектов (инфраструктура, инвести-

ции в человеческие ресурсы и т. д.). Многие из этих проектов находятся в центре крупных коррупционных скандалов. Тем не менее важно отметить, что суть проблемы коррупции прежде всего в структуре распределения денежных средств (структура была разработана правительством Чехии и утверждена Европейской комиссией) и в процедуре утверждения проектов правительственными структурами, управляющими фондами в Чешской Республике [25].

Законодательство Чешской Республики не содержит специального закона о коммунальной собственности. Вопросы относительно коммунальной собственности были определены в 1991 году законом «О передаче отдельных объектов права собственности Чешской Республики в собственность общин». Согласно этому закону, к общинам перешло имущество, что составляло их собственность по состоянию на момент 31 декабря 1949. Имущество краёв, в свою очередь, определил Закон «О передаче отдельных объектов права собственности Чешской Республики в собственность краёв» [18]. Дополнение к этому закону содержит перечень юридических лиц, функционирующих в области государственных финансов, а также других субъектов этого ведомства и собственно краёв. Имущество, которое находится в управлении или распоряжении этих органов, учреждений и других субъектов, по закону перешло в собственность края [19].

Собственное имущество является важной гарантией самостоятельности населенных пунктов и городов. В случае разумного хозяйствования это приносит доходы в муниципальную кассу. Проблемы могут появиться в том, в каком состоянии находится имущество, переданное в муниципалитет или в случае, когда владение имуществом без соответствующих дотаций или наличия другого источника поддержки является постоянно убыточным. Такое имущество тяготит населенный пункт и необходимо всегда находить денежные средства для его восстановления и эксплуатационные расходы. Или же необходимо от такого имущества избавиться.

На населенные пункты и города Чешской республики было в 1991 году переведено:



• имущество т. н. историческое, которым города и населенные пункты владели до 1949 года (до национализации в рамках т. н. социалистической революции),

• имущество, которым хозяйничали в 1990 году, до первых демократических выборов в местные советы.

К имуществу историческому относятся, прежде всего: леса, водоёмы, земельные участки, дома, тротуары и т.п., построенные до 1949 года. К имуществу, которым до 1990 года хозяйничали народные советы, принадлежали прежде всего многоквартирные дома, начальные школы, детские сады, музеи, театры, коммуникации, построенные после 1949 года, тепловые коммуникации, водоподогревательные установки, дома культуры [26].

Важной составляющей финансового контроля в Чехии является ежегодный аудит хозяйственной деятельности территориальной общины, который осуществляется независимым аудитором или исполнительным органом края за счет территориальной общины [23]. Содержание аудита и методы его осуществления определены в специальном законе «Об анализе финансовой и хозяйственной деятельности местного самоуправления и объединений территориальных общин» [20]. Аудиторский вывод охватывается процедурой отчетности об исполнении бюджета.

Финансовая деятельность края подлещит также контролю со стороны Министерства финансов. Министерство финансов (или по его поручению финансовые управления) в течение года осуществляют надзор и контроль за использованием межбюджетных трансфертов, а также средств из целевых фондов. Кроме этого, внешний контроль совершают Региональные финансовые органы [21]. Предметом надзора и контроля этих органов является регулирование обязательств местного самоуправления относительно государственного бюджета и государственных целевых фондов. Систему внутреннего контроля осуществляют финансовые комитеты совета, представители территориальной общины, а также эта функция реализуется через проведение открытых заседаний совета.

Выводы. Действенность местного самоуправления зависит от финансовой способности территориальных коллекти-

вов. Наиболее эффективным средством создания полноценной материальной базы местного самоуправления, а также мерил демократичности государства и компетентности органов самоуправления является фискальная децентрализация. Опыт Чешской Республики определяет возможность фискальной децентрализации путем децентрализации расходов (предоставление ресурсов на выполнение определенных функций); доходов (закрепление за территориальными коллективами права на определенные доходы и на установление их размера), а также процессуальную и организационную самостоятельность по использованию средств. Кстати, модели финансовой децентрализации, существующих в исследуемом государстве, предусматривают не только наделение территориальных общин ресурсами. Они предусматривают также и внедрение действенных механизмов надзора и контроля за деятельностью органов самоуправления в бюджетно-финансовой сфере со стороны государственных органов (органов исполнительной власти или независимых аудиторов), а также эффективных форм ответственности и санкций. Положительным примером для правовой системы Украины могут служить развернутые и структурированные перечни доходов местного самоуправления Чешской Республики, обеспечивающих полноценное наполнение местных бюджетов.

Список использованной литературы:

1. Ustava Ceske republiky. Listina zakladnich prav a svobod // Uplne Zneni. – 2003. – 1388. – S. 1-192.
2. Zakon «o obcich (obecni zrizeni)» ze dne 12. dubna 2000 roku, 1128 // Sbirka zakonu CR. – 2000. – 138. – S. 1737-1764.
3. Zakon «o krajich (krajске zrizeni)» ze dne 12. dubna 2000 roku, 1129 // Sbirka zakonu CR. – 2000. – 138. – S. 1765-1782.
4. Zakon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=218/2000.
5. Zakon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=250/2000.

6. Zakon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=131/2000.

7. Zakon č. 248 /2000 Sb. O podpoře regionálního rozvoje // <http://www.zakonycr.cz/seznamy>.

8. Zakon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=243/2000.

9. Zakon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích // <http://www.i-poradce.cz/SubPages/OtvorDokument/Clanok.aspx?idclanok=337>.

10. Zakon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?kam=zakon&c=565/1990

11. Zakon č. 338/1992 Sb. Zakon o dani z nemovitosti // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=338/1992.

12. Zakon č. 357/1992 Sb. o dani dedicke, dani darovací a dani z prevodu nemovitosti // [http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/p/8411?PC_8411_name=dani darovací a dani z převodu&PC_8411_l=357/1992&PC_8411_ps=10#10821](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701/.cmd/ad/.c/313/.ce/10821/p/8411?PC_8411_name=dani%20darovací%20a%20dani%20z%20převodu&PC_8411_l=357/1992&PC_8411_ps=10#10821).

13. Zakon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků // <http://business.center.cz/business/pravo/zakony/spravadani/uvod.aspx>.

14. Zakon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=320/2001 ; http://i.info.cz/ursatt/p_320-01-114820181806405.htm.

15. Zakon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=420/2004.

16. Zakon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=218/2000.

17. Zakon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) Předpis č. 243/2000 Sb. <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-243>.

18. Zakon č. 172/1991 Sb., o prechodu některých věcí z majetku Ceske republiky



do vlastní-ctvi obci; Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů // <http://www.epravo.cz/top/soudni-rozhodnuti/prechod- nekterych-veci-z-majetku-cr-do-majetku-obci-66699.html>.

19. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=218/2000.

20. Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí // http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/701?l=420/2004.

21. Zákon č. 531/1990 Sb., o uzemních finančních orgánech svazků obcí // <http://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-c-531-1990-sb-o-uzemnich-financnich-organech-cele-zneni/>.

22. Ministerstvo vnitra ČR, Analýza aktuálního stavu veřejné správy 2011 <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

23. Ministerstvo vnitra ČR, Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011 <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

24. Ministerstvo vnitra ČR, Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011 <http://www.mvcr.cz/soubor/analyzaaktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>.

25. Basic information on the structure and scope of European funds can be found here at the website of Ministry of Regional Development even in English: <http://www.strukturalni-fondy.cz/en/Fondy>.

26. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України // [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.

27. Трансформация: Чешский опыт. Местное самоуправление. Олдржих Власак // Книга подготовлена организациями «Союз городов и муниципалитетов Чешской Республики» и «Человек в беде» при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Чешской Республики в рамках проекта трансформационного сотрудничества «Поддержка самоуправляющейся демократии в Беларуси» в серии «Crossing». – Прага 2007.

ПОНЯТИЕ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО» В КОНТЕКСТЕ ИНТЕРПРЕТАЦИИ ПРАВОВЕДАМИ ИСТОРИИ УКРАИНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ (1917-1921 ГГ.)

Марина ЧУБАТАЯ,

ассистент кафедры истории права и государства
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

Article deals with a brief comparative analysis of scientific publications by Ukrainian lawyers, which summarise the research problems of national state building in 1917-1921. Particular attention is drawn to different approaches of scientists in understanding of the term «nation-building», its essence in the narrow and broad sense, which led to discussions in the interpretation of main stages of history of Ukrainian state and law during this period.

Key words: state-building, Ukrainian national statehood 1917-1921, legislation, law.

Аннотация

Статья посвящена краткому сравнительному анализу научных публикаций украинских правоведов, в которых обобщается исследование проблемы национального государственного строительства в 1917-1921 гг. Особое внимание обращается на различные подходы ученых к пониманию самого термина «государственное строительство», его сущности в узком и широком значении, что привело к дискуссиям в интерпретации основных этапов истории становления украинской государственности и права исследуемого периода.

Ключевые слова: государственное строительство, украинская национальная государственность 1917-1921 гг., законодательство, право.

Постановка проблемы. Важной составной частью любого историко-правоведческого научного исследования является понятийно-терминологический аппарат, уровень совершенства которого во многом определяет качество и достоверность полученных выводов, а в конечном счете и исследования в целом. Одним из дискуссионных аспектов истории становления украинской государственности и права в 1917-1921 гг. остается проблема государственного строительства. Даже тематический обзор научных публикаций по этой проблеме свидетельствует, что на протяжении почти столетнего периода ее исследования к ней обращались не только правоведы, но и историки, философы, политологи, специалисты в области государственного управления. Тем не менее многие аспекты национального государственного строительства революционного периода остаются дискуссионными и малоисследованными.

Обзор последних исследований. Различные аспекты проблемы нашли рассмотрение в публикациях Л. Окнишевича, М. Стахова и других исто-

риков права украинской диаспоры, а также в исследованиях современных правоведов В. Журавского, В. Кампо, А. Колодия, Н. Мьяловицкой, Ю. Шемшученко и др.

Целью данной статьи является изучение различных подходов к интерпретации учеными сущности понятия «государственное строительство», а также попытка проведения краткого историографического анализа исследований историков права, посвященных проблеме государственного строительства в Украине в 1917-1921 гг.

Изложение основных положений. Исследуя правовые основы государственного строительства в Украине 1917-1921 годов, ученые наряду с понятием «государственное строительство» используют также и чисто украинские термины «державотворення» и «розбудова держави». По нашему мнению, несмотря на различное звучание, все эти термины можно считать синонимическими по содержанию, так как их сущность состоит в развертывании процессов создания государства в том или ином из всех созданных революционной стихией национальных