ПРАВО
ЮРИДИЧНИЙ ЖУРНАЛ *України*

Загальнодержавне періодичне науково-практичне фахове юридичне видання

Засноване у 1922 році

Видається щомісячно

Свідоцтво про державну реєстрацію:
Серія А01 № 129671

Передплатний індекс: 74424

Адреса редакційної колегії:
01004, м. Київ
вул. Терещенківська, 4-б
Тел.: 0(44)246-59-62

E-mail: info@pravoua.com.ua

Головний редактор:
Святоцький О. Д.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України

Відповідальний секретар:
Полешко А. С.

ЗАСНОВНИКИ

© Академія правових наук України
© Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого
© Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
© Конституційний Суд України
© Верховний Суд України
© Вищий господарський суд України
© Генеральна прокуратура України
© Міністерство юстиції України

ВИДАВЕЦЬ

© ТОВ «Видавничий Дім «Ін Юре»

11/2009

ЗМІСТ

Всеукраїнський форум учених-правознавців «ЯК ЕФЕКТИВНІШЕ ОБЛАШТУВАТИ ВЛАДУ В УКРАЇНІ» 4

Конституційна реформа в Україні: здобутки та перспективи

Інтерв'ю академіка В. Тація — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому 6

ТАЦІЙ В. Наукові засади конституційного реформування в Україні 12

ШЕМШУЧЕНКО Ю. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні 19

До питання про владу

Інтерв'ю академіка В. Сіренка — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому 26

СІРЕНКО В. Деякі зауваження до питання про природу влади 46

КУЯН І. До питання про публічність і суверенність державної влади 52

Влада народу — народовладдя: основа демократичної держави

Інтерв'ю академіка О. Петришина — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому 58

СЕЛІВАНОВ А. Суверенітет народу і його забезпечення публічною владою 66

БАРАБАШ Ю. Установча влада Українського народу як конституційний феномен 73

Законодавча влада в Україні

Інтерв'ю академіка І. Тимченка — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому 81

СКРИПНЮК О. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади 92

ГЕОРГІЦА А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади 100

Загальна теорія права і держави

КУНЄВ Ю. Методологія дослідження державно-правових явищ як актуальна проблема 118

АФАНАСЬЄВ К. Щодо змісту категорії «законодавство України» 124

ЦОКУР Є. Політико-правові концепції феномену політичної влади 132

Питання трудового права

ШВЕЦЬ Н. До питання про правові наслідки участі у страйках 139

Теорія і практика сучасної кримінології

ШЕЛУХІН М. Управління кримінологічною безпекою на транспорті 145

Актуальні питання порівняльного права

КРАВЧЕНКО О. Порівняльно-правова характеристика контрабанди за кримінальним законодавством України та законодавством інших держав 152

Питання виконавчого провадження

СТАДНІК Г. Правова природа виконавчого збору: фінансово-правові аспекти 156

Дискусії та обговорення

ЯЦИШИН М. Державний департамент України з питань виконання покарань як суб'єкт нормотворчості 165

ДІДИЧ Т. Інститут погодження проекту нормативно-правового акта в системі засобів удосконалення нормопроектування 170

ВАРИЧ О. Основні засади ефективності економічних функцій держави 175
ЯНЮК Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять 180

Трибуна молодого вченого

ШТУРМАК Н. Еволюція (генеза) релігійного праворозуміння 185
ЛУКАШЕНКО А. Конституційно-правовий аналіз наукових джерел повноважень органів самоорганізації населення в Україні 190
ТОЛКАЧОВА І. Конституційний принцип єдиного громадянства 196
БОГДАН А. Щодо правових аспектів виробництва зерна в Україні порівняно з вимогами законодавства Європейського Союзу 201
ПИСАРЕНКО В. Правові аспекти формування фінансової системи місцевого самоврядування в Україні в контексті застосування міжнародних та європейських стандартів і врахування зарубіжного досвіду 207

Правова хроніка

Ювілей Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (до 205-річчя) 212
БОШИЦЬКИЙ Ю., ЧЕРНЕЦЬКА О. Сучасні проблеми правової системи України (нотатки з наукової конференції) 216
ПОЛЕШКО А. Методологічний семінар з проблем розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні (нотатки з семінару) 222

Ювіляри

Члену-кореспонденту АПрН України О. П. Коцюбі — 70 років 224

Рецензії

ПІВНЕНКО В. Монографія з проблеми взаємозв'язку оперативно-розшукової діяльності та кримінального процесу 226
СПАСИБО-ФАТЄЄВА І. Фундаментальне дослідження історії кодифікації цивільного законодавства 229
КОСТЕНКО О., КОПАН О., ЯРМИШ О. Багатотомне видання державного значення 233

До уваги читачів журналу «Право України»!

Темою наступного номера нашого видання буде:

Всеукраїнський форум учених-правознавців «ЯК ЕФЕКТИВНІШЕ ОБЛАШТУВАТИ ВЛАДУ В УКРАЇНІ?»

Актуальні теми форуму:

- Інститут президента в Україні
- Виконавча влада в Україні
- Судова влада в Україні
- Місцеве самоврядування в Україні.

Всеукраїнський форум учених-правознавців

«ЯК ЕФЕКТИВНІШЕ ОБЛАШТУВАТИ ВЛАДУ В УКРАЇНІ»

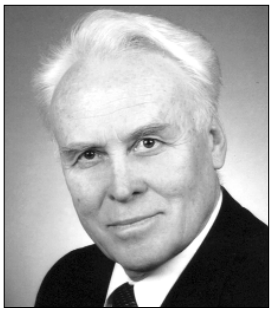
Актуальні теми:

- **Конституційна реформа в Україні: здобутки та перспективи**
- **До питання про владу**
- **Влада народу – народовладдя: основа демократичної держави**
- **Законодавча влада в Україні**

Учасники форуму:

В. ТАЦІЙ
доктор юридичних наук, професор,
академік НАН України,
президент АПрН України,
ректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Ю. ШЕМШУЧЕНКО
доктор юридичних наук, професор,
академік НАН України,
академік АПрН України,
директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України



В. СІРЕНКО
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАН України,
академік АПрН України

О. ПЕТРИШИН
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України,
завідувач кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

І. ТИМЧЕНКО
академік АПрН України,
Голова Конституційного Суду України,
суддя Конституційного Суду України
у відставці

О. СКРИПНЮК
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України

О. СВЯТОЦЬКИЙ
головний редактор журналу
«Право України»,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України

А. СЕЛІВАНОВ
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України

Ю. БАРАБАШ
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

А. ГЕОРГІЦА
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного права
Чернівецького університету
імені Юрія Федьковича

І. КУЯН
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового
права Національної академії
прокуратури України

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Інтерв'ю академіка В. Тація — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому

В. ТАЦІЙ
доктор юридичних наук, професор, академік НАН України, президент АПрН України, ректор (Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого)

О. СВЯТОЦЬКИЙ
головний редактор журналу «Право України», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України

Вступне слово головного редактора

1996 рік, поза сумнівом, посяде помітне місце в новітній історії молодої Української держави. Адже саме цього року 28 червня була прийнята Конституція України, яка проголосила і гарантувала якісно новий статус особи, суспільства і держави, втіливши в Основному Законі національну ідею українського державотворення, визначила пріоритетні форми безпосередньої демократії, передбачила принципово нову систему державної влади і місцевого самоврядування, підбила підсумок у розвитку українського суспільства і держави та стала програмою їх подальшого оновлення.

Однак на цьому конституційний процес в Україні не зупинився і вже у грудні 2004 р., намагаючись вдосконалити чинну Конституцію, український парламент абсолютною більшістю голосів («за» — 402 з 426 зареєстрованих народних депутатів) вносить до неї зміни, а згодом виявляється, що зазначені зміни були незакінченими та непослідовними.

Нарешті, 2 вересня 2009 р. опублікований для всенародного обговорення новий законопроект «Про внесення змін до Конституції України», ініційований

© В. Тацій, О. Святоцький, 2009

Президентом. Безумовно, ця подія спонукала як політичну, так і наукову громадськість до його широкого обговорення.

З огляду на зазначене, юридичний журнал «Право України» звернувся з відповідними запитаннями щодо конституційного процесу в Україні, при цьому розставивши акценти як на його здобутках, так і перспективах, до знаного в нашій державі вченого-правознавця, академіка В. Тація.

1. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

Шановний Василю Яковичу! Прийняття Конституції в будь-якій країні вважається значним досягненням нації у її політичному самовизначенні та розвитку. В цьому відношенні прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України стало однією з найважливіших подій у новітній історії нашої держави. Як приймалась Конституція України, яким є її значення для сучасних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, вплив Конституції на соціально-економічне життя українського суспільства?

Відповідь Василя Тація:

Дійсно, довелося пройти непростий шлях у п'ять років, наповнений драматичними подіями та копіткою працею, перш ніж вдалося здійснити правове закріплення та оформлення засад української державності через прийняття 28 червня 1996 р. першої Конституції незалежної України. Адже кожна держава повинна мати свою конституцію як основний закон організації та функціонування держави та суспільства, нехай і «неписану», наприклад, як у Великій Британії.

До питання розроблення Основного Закону керівництво держави підходило досить професійно та відповідально. Достатньо пригадати, що на одному з остаточних етапів конституційного процесу головним його суб'єктом виступила Конституційна комісія, співголовами якої стали Президент України та Голова Верховної Ради. По 15 осіб до складу цієї комісії делегував Президент та парламент, один представник висувався Верховною Радою АР Крим, сім осіб були залучені за пропозиціями вищих судових установ та Генеральної прокуратури. Загальний склад комісії становив 40 осіб. Щодо фахової складової у персональному складі, то членами комісії стали такі визнані вчені-правознавці, як Ф. Бурчак, В. Буткевич, І. Бутко, М. Костицький, І. Тимченко та Л. Юзьков. Я мав честь працювати над актом, який визначив конституційний лад України.

Багато продуктивних ідей, які висловлювались членами комісії під час роботи над проектом, лягли в основу чинного Основного Закону. Ще більше новацій, з урахуванням різних чинників, насамперед політичного змісту (адже не слід забувати, що на останніх етапах діяльності парламентської Тимчасової спеціальної комісії по опрацюванню проекту Конституції України та його розгляду в сесійній залі багато із конституційних положень ставали результатом компромісів між різними політичним силами, представленими на той момент у Верховній Раді), так і залишились лише пропозиціями.

2. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

Водночас реалізація Конституції України пов'язана нині з великою кількістю проблем. Чому існує гостра проблема у дотриманні й виконанні положень, принципів і норм Конституції майже усіма органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами?

Відповідь Василя Тація:

Слід підкреслити, що ухвалена 28 червня 1996 р. Конституція України була визнана міжнародними експертами в галузі публічного права як один із найдосконаліших документів демократичного урядування, який існував на європейському континенті на той час.

Інша річ, що вітчизняні політики не змогли повною мірою скористатись її позитивним потенціалом. Спокуса виписати правила «під себе» завжди існує у будь-якому політикумі. Скажімо, у демократичній країні їй на заваді стоять міцні механізми захисту конституційного ладу, зокрема: жорстка процедура внесення змін до Основного Закону, ефективне функціонування спеціалізованої інституції — Конституційного Суду та інші засоби правової охорони Конституції.

Тому на етапі розроблення чинної Конституції мною неодноразово пропонувалось включити до конституційного тексту окремий розділ з назвою «Охорона Конституції», в якому б поряд із загальними приписами щодо посиленого захисту від поспішних та необґрунтованих змін Основного Закону висвітлювались питання правового статусу Конституційного Суду, Прокуратури, Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших органів спеціальної компетенції, функціональним завданням яких є захист конституційного ладу в найрізноманітніших його проявах.

3. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

Нині часто вказують на недоліки конституційної реформи 2004 р., оцінюючи її з різних боків. У чому, на Вашу думку, полягають головні причини не зовсім вдалого конституційного реформування 2004 р.?

Відповідь Василя Тація:

На жаль, непродуманість та поспішність у реформуванні Основного Закону у 2004 р. призвели до негативних наслідків як у реалізації конституційних приписів, так і в функціонуванні усього механізму публічної влади. Серед інших вагомих чинників невдалого реформування слід вказати на надмірну заполітизованість конституційного процесу в нашій країні, зумовлене цим нехтування думкою вчених-правознавців, практично їх незалучення до процесу розроблення проекту Закону про внесення змін до Конституції України.

Хотілося б на сторінках Вашого авторитетного видання вкотре порушити вкрай наболілу проблему. В нашій державі існують потужні наукові школи та центри правничого напряму, координатором яких є Академія правових наук України. За період їх існування було проведено десятки конференцій та «круглих столів», опубліковано багато монографій та наукових статей, надано безліч консультативних експертних висновків. Проте й донині такий цінний науковий продукт залишається майже непоміченим вищими владними інституціями, які майже не враховують думку вчених під час розроблення законопроектів чи інших документів з важливих питань державного та суспільного життя. Тому, і я хочу на цьому наголосити, без налагодження тісного зв'язку між правовою наукою та владою вийти з цього глухого «конституційного» кута буде вкрай складно, майже неможливо.

Запровадження на реалізацію конституційної реформи з 2006 р. пропорційної виборчої системи на виборах народних депутатів України, особливо на виборах депутатів місцевих рад, призвело до майже повної ліквідації мож-

ливостей громад, віддалених від столиці, домогтися ухвалення рішень, які б враховували їх інтереси. Зокрема, в Луганській облраді на сьогодні немає жодного представника територіальних громад 6-ти із 18 районів, а територіальні громади 4-х міст та 8-ми районів представлені лише одним депутатом. Із числа обраних депутатів троє не мають взагалі жодного стосунку до територіальних громад Луганщини, оскільки є членами територіальної громади м. Києва. Ще більш «драматичною» є ситуація в Харківській обласній раді: в ній не представлені 17 з 27 районів області. Така ситуація є вкрай неприпустимою з огляду на імперативний припис ч. 4 ст. 140 Конституції України, відповідно до якого обласні та районні ради повинні бути представниками спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст.

4. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

Нині у суспільстві активно обговорюється питання щодо особливостей сучасного етапу конституційного процесу. Нашому читачеві — пересічному громадянину — легко заплутатись у строкатому переліку пропозицій та коментарів з цього приводу. Якою є Ваша думка з цього питання?

Відповідь Василя Тація:

Так, наслідки конституційної реформи зразка 2004 р. викликали до життя багато законодавчих пропозицій щодо зміни конституційного ладу України, для яких спільним є прагнення посилити відповідальність влади на вищому рівні та завершити процес децентралізації влади шляхом посилення організаційної й фінансової самостійності місцевого самоврядування.

На сьогодні маємо два проекти, які вже пройшли експертизу у Конституційному Суді України. Йдеться про надзвичайно важливий законопроект № 3207-1, який був передбачений Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, як другий етап конституційної реформи, пов'язаний із перебудовою на принципово нових засадах системи місцевого самоврядування. Проте він так і не був ухвалений парламентом. Іншим документом, який заслуговує на пильну увагу наукової громадськості, є законопроект від 18 січня 2008 р. № 1375, що стосується ліквідації інституту депутатської недоторканності, який також отримав позитивний висновок Конституційного Суду України.

Крім того, в апараті парламенту зареєстровано законопроект № 2722 від 8 липня 2008 р. (автори — В. Янукович та О. Лавринович), яким передбачається внесення змін до розділів, що стосуються прав і свобод людини, організації діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, реформи судоустрою.

Проектом, який висвітлює по-новому усі інститути конституційного ладу, пропонує, власне, нову редакцію Конституції, є документ, підготовлений Президентом України, внесений на розгляд парламенту 31 березня 2009 р. (реєстраційний № 4290). Глава держави запропонував власне бачення шляхів реформування державного механізму, зокрема втілення в життя надзвичайно плідної ідеї щодо запровадження в практику вітчизняного парламентаризму двопалатного парламенту. Започаткований главою держави процес всенародного обговорення цього проекту дає широкі можливості провести фахові публічні дискусії та звернути увагу політиків й громадськості на існуючі конституційні проблеми та шляхи їх вирішення.

Втім, конституційне реформування не повинно жодним чином впливати на відношення до Конституції, як до основоположного закону держави та суспільства, повагу до нього, як з боку високих посадовців та професійних політиків, так і пересічних громадян. Адже без жорсткого дотримання норм чинної Конституції законність та правопорядок у будь-якій країні стають неможливими, і особливо в тих, які прагнуть до стандартів правової демократичної державності.

5. Запитання Олександра Святоцького Василю Тацію:

У чому, на Ваше переконання, полягають вузлові, ключові проблеми, які покликані бути предметом широких дискусій та мають бути розв'язані під час конституційного реформування?

Відповідь Василя Тація:

Нині, коли ми почали активно обговорювати питання подальшого конституційного реформування, вкрай важливим є не лише аналіз та запозичення позитивного досвіду державотворення зарубіжних країн, а й насамперед звернення уваги до тих напрацювань вітчизняної конституційно-правової теорії та практики, які вже маємо за часи формування вітчизняної правової системи.

Сталося так, що ідеї, які висловлювались під час роботи Конституційної комісії, не тільки не втратили своєї актуальності, а й отримали нині «нове звучання». Зокрема, йдеться про започаткування в Україні бікамералізму. Адже ідея двопалатного парламенту була покладена в основу проекту Конституції, розробленого Конституційною комісією і винесеного на розгляд Верховної Ради ще 11 березня 1996 р. Передбачалось, що до складу верхньої палати будуть входити 80 осіб, які представлятимуть регіони в такій пропорції — по три особи від областей, АР Крим і м. Києва та два представники від м. Севастополя. До її компетенції, за проектом, мали належати питання призначення за поданням Президента суддів Верховного Суду, членів ЦВК, Генерального прокурора, питання адміністративно-територіального устрою, а також схвалення законів, прийнятих нижньою палатою.

Хочу наголосити, що саме досвід реалізації конституційних положень свідчить про нагальну потребу в забезпеченні регіонального представництва на вищому владному рівні. Запровадження верхньої палати, заснованої на засадах регіонального представництва, дасть змогу значною мірою мінімізувати політизацію законодавчого процесу, здійснити певний фаховий контроль за якістю законів.

Як відомо, запитання «чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?» було винесено на референдум 16 квітня 2000 р. Схвальну відповідь на нього дали понад 24 млн громадян, що становило 81,68 % тих, хто брав участь у голосуванні. На жаль, це рішення Українського народу, як й інші три, що були прийняті на згаданому плебісциті, не були імплементовані у чинну Конституцію. Отже, немає нічого дивного у тому, що через дев'ять років, після не зовсім вдалих спроб реформувати державний механізм, ми знову почали активно обговорювати ідею створення парламенту у складі двох палат.

На особливу увагу заслуговує проблема гарантування реалізації форм безпосередньої демократії. Вона набула особливої актуальності з огляду на необхідність застосування референдарного способу оновлення конституційного ладу (Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008). Однак до цього часу відсутній закон, який би з урахуванням приписів Основного Закону регламентував застосування цієї форми безпосередньої демократії. Нагадаємо, що ми змушені користуватись Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р., який і морально, і суто формально вже давно не вписується в існуючу модель конституційного ладу. Достатньо лише згадати, що в цьому акті відсутня навіть згадка про інститут Президента, який був заснований після ухвалення цього Закону — 5 липня 1991 р.

Зважаючи на принципову важливість для демократичного устрою держави конституційного принципу поділу влади, слід наголосити, що поділ влади не лише не виключає, а й навпаки, передбачає задля ефективної діяльності державного механізму як розуміння єдності державної влади, що походить від народу, так і зумовлену цим спільну відповідальність вищих органів влади за стан справ у країні. Тому настав час закріпити це важливе положення на рівні засад конституційного ладу в процесі реформування Основного Закону.

Подальша розбудова державності в Україні в нинішніх умовах є майже неможливою без зміни підходів до формування представницьких органів влади. Якщо змінити тип виборчої системи при виборів до Верховної Ради за нинішніх політичних умов буде вкрай складно, то докорінно реформувати виборче законодавство при обранні депутатів місцевих рад — цілком можливо. Найбільш прийнятною моделлю, яка дасть змогу замінити пропорційну виборчу систему із закритими списками на вибори з мажоритарною системою, може стати така, за якої при збереженні права на висування місцевими осередками політичних партій виборці зможуть голосувати за конкретні персоналії.

Вдячний Вам за згоду на інтерв'ю, цікаве спілкування та вичерпні, фахові відповіді.

НАУКОВІ ЗАСАДИ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

В. ТАЦІЙ
доктор юридичних наук, професор,
академік НАН України,
президент АПрН України,
ректор
(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)

Визначальними засадами будь-яких соціальних перетворень є їх системність, плановість та наукове обґрунтування. Особливим чином це стосується такої реформи суспільних відносин, як оновлення змісту конституційного ладу. Події навколо необхідності реформування Основного Закону України спричинили не лише появу доволі діаметральних поглядів щодо нового змісту інститутів конституційного права, особливо у сфері здійснення державної влади, а й продемонстрували необхідність консолідації зусиль усіх без винятку політичних сил щодо способів вирішення цього питання. Заради спрямування таких зусиль у руслі розбудови вітчизняної конституційної системи на засадах правової та демократичної державності наукова громадськість здійснює відповідні кроки шляхом проведення масштабних наукових форумів, оприлюднення результатів обговорення складних державно-правових проблем на шпальтах наукової періодики та у інших засобах масової інформації, надання експертних висновків щодо проектів актів, які стосуються такого системного оновлення конституційного регулювання конституційного ладу в нашій державі.

Саме до розряду таких заходів за важливістю можна віднести всеукраїнську науково-практичну конференцію «Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми», яка була проведена Академією правових наук України спільно із Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого в м. Харкові 25 та 26 червня 2009 р. [1]. У цьому вельми представницькому науковому форумі взяли участь понад 200 осіб — представники вищих та місцевих органів державної влади (зокрема, 4 суддів Конституційного Суду України) та провідних правових шкіл нашої держави. В основі обговорення лежали всі без винятку «конституційні» пропозиції, що існують на сьогодні, в тому числі проекти нової редакції Конституції України, запропоновані Президентом України, провідними політичним силами, правозахисними організаціями, певними вченими та громадськими діячами.

За результатами зроблених доповідей та полеміки стосовно висловлених думок щодо подальшої конституційної розбудови України були вироблені

© В. Тацій, 2009

рекомендації щодо оптимізації процесу оновлення конституційного тексту. На певні з таких рекомендацій хотілося б звернути увагу, висловивши додаткові власні міркування.

Вважаємо, що на одному з перших місць у таких складних процесах має перебувати питання необхідності забезпечення спадковості у конституційно-правовому розвитку країни. Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України була визнана міжнародними експертами в галузі публічного права як один із найдосконаліших документів демократичного урядування, який існував на європейському континенті на той час. Однак вітчизняні політики не змогли повною мірою скористатись потужним позитивним потенціалом цього Основного Закону. Спокуса виписати правила «під себе» завжди існує у будь-якому політикумі. Інша річ, що у демократичній країні на заваді її реалізації стоять міцні механізми захисту конституційного ладу в особі жорсткої процедури внесення змін до Основного Закону, функціонування спеціалізованої інституції — Конституційного Суду та існування інших засобів правової охорони Конституції.

Так сталось, що прийнята 8 грудня 2004 р. конституційна реформа не була повністю науково обґрунтованою і, що найголовніше, не вирішила основного завдання — усунути дуалізм в управлінні виконавчою владою. Таке поспішне реформування спричинило сплеск гострих протистоянь на вищому владному рівні. Отже, на сьогодні назріла потреба у системному оновленні правового регулювання конституційного ладу України.

Водночас, як було заявлено на початку, такі еволюційні перетворення мають відбуватись з урахування набутого попередньо позитивного досвіду у конституційному будівництві. Такий «позитив» може стосуватись не лише змістовних моментів конституційного тексту, а й суто процедурних питань, які б забезпечили максимальну легітимність при ухваленні нового Основного Закону.

Позитивним для ефективного оновлення змісту Конституції є те, що ключові моменти майбутнього Основного Закону обговорюються на всіх рівнях із широким залученням засобів масової інформації до цих процесів. Хотілося б пригадати події, що відбувались у той час, коли розроблявся чинний Основний Закон. Тоді було проведено всенародне обговорення проектів конституційного тексту. Хоча процес прийняття нової Конституції і розтягнувся у часі, переважно через періодичне протистояння між вищими органами влади, все ж 28 червня 1996 р. для нашої країни стало днем, коли була перегорнута сторінка у державному будівництві, і спільно парламентом та главою держави був зроблений важливий крок на шляху до входження нашої держави до єдиної демократичної європейської сім'ї.

Переконаний, що результати обговорення стануть основою для доопрацювання запропонованих ініціатив, що, безперечно, сприятиме більшій легітимності цього основоположного акта. Можна говорити, що така Конституція буде, справді, правовим документом.

Загалом же ще досить значною проблемою залишається усвідомлення громадянами України значущості Конституції для розвитку України як демократичної та правової держави. Так, проведене рік тому соціологічне опитування Центром економічних та політичних досліджень імені Разумкова, присвячене Дню Конституції України, продемонструвало (порівня-

но із аналогічним дослідженням у 2003 р.) досить негативні тенденції у правовій свідомості громадян. Так, із 2 014 опитаних повнолітніх громадян України лише 5 % відповіли ствердно на запитання «Чи вважаєте Ви День Конституції дійсно великим святом?» (у 2003 р. таких було 4,9 % опитаних), 32,9 % заявили, що це звичайне свято (2003 р. — 33,3 %), 41,2 % відповіли, що для них цей день — звичайний вихідний, а ніякий не святковий (44,4 % у 2003 р.). Показовим є також і те, що лише 21,4 % опитаних правильно назвали рік прийняття Конституції України, тоді як 53,5 % не змогли дати відповіді взагалі (або відмовились її давати); 5,4 % вказали на 1991 р., а 4,6 % — на 1994 р., як на рік прийняття Основного Закону України [2].

Причин такого явища багато. Мабуть, що провідне місце посідає безвідповідальне ставлення владних інституцій до виконання конституційних приписів, особливо в частині гарантування конституційних прав і свобод.

Тому в цьому контексті вважаємо за доцільне поставити питання про перегляд підходів до формулювання засад конституційного ладу, присвячених здійсненню державної влади (до речі, на цьому було наголошено у багатьох виступах учасників конференції). На сьогодні конституційна теорія та практика ґрунтується, насамперед, на такій вихідній, доктринальній засаді, як поділ влади на три гілки: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (ч. 1 ст. 6 Конституції). Це приводить до того, що реалізація державної влади розглядається крізь призму її механічного поділу на три ключові функції. Натомість на другий план відходить вкрай важливі, попри те, не відображені на конституційному рівні сторони функціонування владного механізму. А саме те, що влада, незалежно від того, на які гілки ми її ділимо, має бути єдиною у виробленні та здійсненні курсу державної політики, і найголовніше — всі гілки влади мають нести відповідальність за стан справ у державі й суспільстві. Вважаємо, що така засада повинна з'явитись у тексті нової Конституції.

Знову ж таки, в контексті принципу поділу влади можна поставити під сумнів щодо пропозиції надати депутатам можливість водночас бути членами Уряду (ч. 2 ст. 90 президентського проекту). Але навряд чи це сприятиме утвердженню в нашій державі повноцінного механізму стримувань та противаг між гілками влади.

Проблемним у подальшому просуванні до конституційного реформування є те, що, як зазначалось на початку, пропозиції щодо реформування мають доволі часто несистемний характер і не завжди мають під собою чітке науково-доктринальне підґрунтя. Йдеться, зокрема, про попередньо схвалений і спрямований до Конституційного Суду 20 жовтня цього року проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) (реєстраційний № 3251 від 3 жовтня 2008 р.)

Вважаємо, що до цього питання слід підходити зважено. Оскільки ключовою метою інституту депутатської недоторканності є гарантування опозиційної діяльності як у парламенті, так і поза його межами. В сучасному демократичному світі немає жодної Конституції, в якій у тій чи іншій формі не були встановлені такі гарантії парламентаріїв. Так, наприклад у Франції, жоден член Парламенту за злочин або проступок не підлягає арешту чи застосуванню будь-яких інших заходів, пов'язаних із позбав-

ленням чи обмеженням волі, без дозволу Бюро палати, членом якої він є (крім випадків, коли члена парламенту затримали на місці скоєння злочину чи проти нього постановлений обвинувальний вирок суду (ч. 2 ст. 26 Конституції Франції). І тому часткове обмеження (а не повна ліквідація) інституту недоторканності народних депутатів може мати відповідний ефект для посилення демократизації політичних процесів.

Однак при цьому виникає питання про те, наскільки доцільно ліквідовувати гарантії недоторканності глави держави як особи, що своєю діяльністю має забезпечувати стабільність у функціонуванні всього державного механізму, а для цього мають бути створені умови, коли політичний тиск з боку будь-яких інших владних інституцій буде мінімізованим.

Під час обговорення питань конституційного будівництва учасники конференції звернули увагу на цілий ряд проблемних питань, які деструктивно впливають на розвиток політико-правових процесів і можуть бути вирішені вже на цьому етапі без внесення відповідних змін до Конституції України. Однією з них є поспішність у запровадженні пропорційної виборчої системи на місцевих виборах.

20 жовтня 2009 р. Верховна Рада України призначила чергові вибори до місцевих рад на 30 травня 2010 р. Вважаємо, що проведення таких виборів не дасть ефективного результату без суттєвої реформи виборчої системи.

Проведення виборів 2006 р. до органів місцевого самоврядування та практика їх діяльності засвідчили передчасність запровадження пропорційної виборчої системи до обласних, районних та інших місцевих рад. Такий крок призвів до надмірної політизації цих владних структур. Більше того, така радикальна зміна виборчої системи не повною мірою відповідає чинній Конституції. Відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції обласні та районні ради мають представляти спільні інтереси територіальних громад міст, селищ та сіл, що входять до складу того чи іншого регіону. Натомість за пропорційної виборчої системи до складу рад потрапили громадяни, які навіть ніколи не мешкали в тих чи інших населених пунктах області (району). Наприклад, у Луганській обласній раді немає жодного представника територіальних громад 6 із 18 районів. Територіальні громади 4 міст та 8 районів представлені в обласній раді лише одним депутатом кожна. Із числа обраних депутатів три не мають узагалі ніякого відношення до територіальних громад Луганщини, оскільки є членами територіальної громади м. Києва. Ще більш проблемною в цьому плані виглядає ситуація у Харківській та Одеській обласних радах. Так, серед депутатського корпусу Харківської обласної ради не представлені 17 з 27 районів області. 94 із 120 депутатів Одеської обласної ради зареєстровані за основним місцем проживання у обласному центрі — м. Одесі, троє є мешканцями столиці, а загалом в обласній раді не представлено 11 районів із 26 та 3 міста обласного значення із семи [3].

З урахуванням розвитку політичної системи, що стався за часи застосування пропорційної виборчої системи та необхідності поновлення безпосереднього зв'язку депутатів із виборцями (територіальними громадами), означену проблемну ситуацію можна виправити, прийнявши новий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», та запрова-

дивши виборчу систему на місцевому рівні, при якій місцеві осередки політичних партій залишаться домінуючими суб'єктами висування кандидатів, однак виборці отримують можливість голосувати за конкретні персоналії.

Учасники конференції висловили впевненість, що робота на проектом нової Конституції повинна іти в руслі тих рішень, які були прийняті народом на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р. Нагадаємо, що результати цього референдуму були такі: скорочення депутатського корпусу до 300 членів («за» 26,7 млн або ж 89,91 %); встановлення додаткових підстав розпуску парламенту — нестворення протягом місяця парламентської більшості (ця позиція була імплементована в процесі конституційної реформи 2004 р.) та незатвердження протягом трьох місяців Державного бюджету («за» 25,17 млн або ж 84,69 %); ліквідація депутатської недоторканності («за» 26,46 млн або ж 89 %); створення двопалатного парламенту (редакція питання була такою: «Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?») («за» більше 24 млн громадян або ж 81,68 %).

Слід зауважити, що питання безпосередньої демократії в аспекті конституційної правосуб'єктності Українського народу ще не отримало свого належного доктринального оформлення. Окремі ж моменти цієї проблематики вирішені на рівні правових позицій Конституційного Суду України доволі суперечливо. Достатньо зазначити, що, аналізуючи Указ Президента про проголошення згаданого всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, Суд висловив таку позицію: «Виходячи з положень статей 69, 72 Конституції України, Конституційний Суд України вважає, що у разі схвалення всеукраїнським референдумом за народною ініціативою питань... ці питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень відповідними органами державної влади в порядку, визначеному Конституцією України, зокрема її розділом XIII «Внесення змін до Конституції», та законами України» (абзац 2 п. 4.3 мотивувальної частини Рішення Суду від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) [4].

Натомість через вісім років у справі про прийняття Конституції та законів України Суд надав таке офіційне тлумачення окремим положенням Основного Закону, які стосуються конституційної правосуб'єктності народу: «Положення частин другої, третьої статті 5, статті 69 Конституції України слід розуміти так, що рішення всеукраїнського референдуму щодо прийняття законів є остаточним і не потребує будь-якого затвердження, в тому числі Верховною Радою України» (п. 4 резолютивної частини Рішення Суду від 16 квітня 2008 року № 6-рп/2008) [5].

Отже, виникає просте і зрозуміле запитання — як повинні діяти владні інституції у разі проведення у майбутньому аналогічного до референдуму 16 квітня 2000 року всеукраїнського плебісциту? І чи може Український народ вносити зміни до Основного Закону за власною ініціативою без попереднього рішення парламенту? Вважаємо, що без чітких відповідей на ці запитання про забезпечення стабільності конституційного ладу України і гарантування народовладдя в подальшому говорити буде вкрай складно.

Предметом дискусії на конференції було питання про запровадження двопалатного парламенту в Україні. З цього приводу можна висловити такі міркування.

По-перше, створення двопалатної структури парламенту дасть змогу не лише поліпшити якість законів, що приймаються, але може стати гарантією того, що ці закони так чи інакше не будуть ущемлювати інтереси регіонів, особливо в бюджетно-фінансовій сфері.

По-друге, найбільш оптимальним способом формування верхньої палати Сенату вважаємо обрання його членів на загальних зборах (колегіях) депутатів (чи їх делегатів) місцевих рад тієї чи іншої області. Схожий до цього спосіб застосовується у Франції і він довів свою ефективність з точки зору врахування парламентом регіональних настроїв при ухваленні важливих рішень.

По-третє, для того щоб кожен регіон був представлений належним чином, варто враховувати при визначенні кількості сенаторів від кожної області кількість її населення. Важко погодитись із тим (як це пропонується у президентському проекті), що область, яка налічує більше 4,8 млн мешканців (Донецька обл.), матиме у Сенаті стільки ж представників, скільки і малочисленні регіони (наприклад, Чернівецька область, де мешкає менше 1 млн громадян).

По-четверте, варто, на нашу думку, започаткувати механізм відкликання сенаторів колегіями депутатів, які їх делегували. Це дасть можливість забезпечувати зв'язок сенаторів із власними регіонами і відчуття ними постійної відповідальності за покладені на них обов'язки.

По-п'яте, корисним є також врахування зарубіжного досвіду формування верхніх палат. Так, наприклад, при формуванні верхньої палати Національного парламенту Ірландії, Сенату із 60 її членів 11 призначаються прем'єр-міністром, а 49 — обираються (43 — професійними групами, 6 — університетами).

Стосовно судової гілки влади, учасниками конференції була висловлена пропозиція запровадити у тексті нової Конституції спеціальний розділ під назвою «Судова влада», до якого слід включити найбільш загальні положення організації цієї гілки державної влади. Назва «Судова влада» дає змогу викласти у розділі норми, що стосуються інших органів, які не відправляють правосуддя, проте мають відношення до організації її функціонування — Вища рада юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, Академія суддів, Державна судова адміністрація.

У цьому контексті слід підтримати ініціативу щодо зміни підходу до формування Вищої ради юстиції: Президент пропонує, щоб рада складалась із 16 членів, — 8 з яких обирає З'їзд суддів, по 4 члени призначатимуть Президент і Сенат. До того ж члени ради мають працювати на постійній основі, що виключає будь-яке сумісництво (частини 2, 3 ст. 144 проекту).

9. В аспекті питання про зміну структури нового Основного Закону, вважаємо за доцільне звернути увагу на пропозицію запровадження в тексті Конституції спеціального розділу «Охорона Конституції», яка висловлювалась нами ще на етапі розроблення чинного Основного Закону [6]. До цього розділу можна включити питання функціонування інституцій, що покликані забезпечувати неухильне виконання конституційних норм (Конституційного Суду (як органу конституційної юрисдикції), Уповноваженого парламенту з прав людини

(як органу, що покликаний захищати конституційні права людини), Рахункової палати (як органу, що покликаний захищати конституційні засади фінансово-економічної безпеки держави), Прокуратури (як системи органів, які забезпечують конституційну законність у діяльності владних інституцій, насамперед тих, що провадять дізнання та досудове слідство), а також питання притягнення осіб до відповідальності за їх порушення. Це б сприяло утвердженню принципів конституціоналізму в нашому суспільстві, підвищенню значення вказаних інституцій, корекції їх функціонального призначення та усвідомленню громадянами важливості Конституції як Основного Закону держави та суспільства.

До речі, цікавий матеріал для роздумів дає аналіз зарубіжних конституцій. Так, у Конституції Австрії є розділ 6 «Гарантії дотримання Конституції та законності управління» (положення про адміністративні сенати, Федеральний сенат у справах біженців, Адміністративний суд та Конституційний Суд). У Конституції Південно-Африканської Республіки є глава 9 «Державні установи, що підтримують конституційну демократію» (положення про Народного захисника, Комісію з прав людини, Комісію з розвитку та захисту прав культурних, релігійних та мовних спільнот, комісію із гендерної рівності, Генерального аудитора та Виборчу комісію).

Підсумовуючи викладене вище, ще раз наголосимо на тому, що без належного наукового обґрунтування подальші конституційно-правові перетворення в нашій державі не зможуть отримати належного ефекту. Тому надзвичайно важливим є проведення таких наукових форумів, однак не менш важливим є зацікавленість у їх проведенні не лише наукових шкіл, а й вищих владних інституцій, а також готовність останніх дослухатись до вироблених науковцями порад та пропозицій.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Всеукраїнська* науково-практична конференція «Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми» (25–26 червня 2009 р., м. Харків) // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 4. — С. 95–97.
2. *Соціологічне* опитування на тему «Як Ви ставитесь до Дня Конституції України?» // http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=150
3. *Гриневецкий С.* Большие проблемы малой власти // Зеркало недели. — 2006. — 22–28 апр.
4. *Офіційний* вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1285.
5. *Офіційний* вісник України. — 2008. — № 32. — Ст. 1056.
6. *Тацій В. Я., Грошевий Ю. М.* Правові заходи охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України. — 1995. — № 3. — С. 35–42.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ*

Ю. ШЕМШУЧЕНКО
доктор юридичних наук, професор,
академік НАН України,
академік АПрН України,
директор Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

Під конституціоналізмом розуміють заснований на конституції суспільно-політичний режим функціонування держави та її інститутів, а також конституційно-правову ідеологію суспільного життя. Це поняття увійшло в обіг після виникнення перших сучасних конституцій, зокрема Конституції США 1787 р. Теоретично було обґрунтоване французькими, англійськими, німецькими та іншими просвітителями — Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Т. Гоббсом, Д. Локком та ін.

Наприкінці XIX — початку XX ст. ідеї конституціоналізму охопили й Україну. Теоретичні засади конституціоналізму знайшли відображення у працях М. Драгоманова, М. Грушевського, М. Міхновського, С. Дністрянського та ін.

На сьогодні свої конституції має переважна більшість країн світу. Всесвітнє визнання набула і теорія конституціоналізму, яка ґрунтується на порівняльних дослідженнях конституційного будівництва у різних країнах. Загальні ідеї конституціоналізму, а також національний досвід у цій справі були покладені в основу чинної Конституції України. Якість і стабільність Конституції обумовлена її філософією, закладеною у відповідних наукових доктринах як сукупності узгоджених і прийнятих пріоритетів, принципів і засобів досягнення мети суспільно-політичного розвитку країни. На жаль, науковий, системний підхід не завжди властивий сучасному українському конституціоналізму. Про це свідчить, зокрема, проміжна реформа Конституції України 2004 р., яку конституціоналісти визначать як «конституційний суб'єктивізм», наука до цих келійних конституційних змін жодного відношення не мала.

Подані зараз до Верховної Ради України законопроекти щодо нового реформування Конституції також є суперечливими, не у всьому досконалими і не до кінця науково опрацьованими. За цих умов їх прийняття може призвести до додаткових ускладнень.

* Доповідь на методологічному семінарі «Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні» (м. Київ, 27 жовтня 2009 р.).

© Ю. Шемшученко, 2009

Отже, є потреба у продовженні обговорення ключових проблем конституційної реформи, поглибленні теоретичних досліджень питань українського конституціоналізму та державного управління. Йдеться фактично про розроблення доктринальної концепції конституційної реформи, продумане її проведення без поспіху і надмірного радикалізму.

Такий підхід пов'язаний з усуненням ряду причин, які стають на перешкоді проведення науково обґрунтованих конституційних змін. Перша з них пов'язана з відсутністю чіткої державницької ідеї подальшого суспільного розвитку. У Росії все зрозуміло — росіяни за сильну державу — Велику Росію. У нас же не спрацювала національна ідея. Водночас, згадуючи авторитарне минуле, ми боїмося сильного президента.

Наш Інститут пропонував включити свого часу до Конституції норму про те, що законодавча, виконавча і судова гілки влади взаємодіють між собою. Але цього не було зроблено. Зараз те саме пропонує Президент України. Думаю, що це рух у правильному напрямі, тобто до консолідації державної влади. З другого боку, нам дійсно потрібна демократично сильна держава, тобто держава з ефективно діючим президентом та іншими гілками державної влади.

Друга причина стосується фактору власності. Це, на думку фахівців, «мертва зона» конституційного регулювання. Чинна Конституція не дає вичерпного переліку форм власності, не розкриває змісту поняття Українського народу як суб'єкта права власності на землю та інші природні ресурси тощо. Тож не дивно, що за наявності в Конституції положення про те, що «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави», на очах у всіх відбувається справжній «дерибан» із землею. І це за умови проголошеного мораторію на продаж землі.

Безконтрольна приватизація створених народом цінностей і безвідповідальність у цій сфері перетворили нашу країну на олігархічну республіку з небаченою поляризацією різних верств.

За даними Центра Разумкова у нас 10 % населення належать до категорії багатих людей, 10 % — до середнього класу і аж 80 % — до збіднілих верств населення. Тож про яку консолідацію у цих умовах може йти мова?

Влада дедалі більше віддаляється від народу, а суспільство від держави. Остання втратила економічні важелі впливу на виробництво (у неї тільки трохи більше 20 % власності). Сприяло цьому, зокрема, і те, що в чинній Конституції немає розділу «Економічна основа».

Наступна проблема стосується розвитку парламентаризму як складової українського конституціоналізму. Під парламентаризмом, як відомо, розуміється система політичної організації державної влади, що ґрунтується на активній ролі парламенту. Нині майже всі країни мають свої парламенти. Поширення ідеї парламентаризму на сьогодні сприймається світовою громадською думкою як синонім суспільного прогресу. Ідеальною моделлю форми правління при цьому визнається модель, за якою немає місця ні «президентському авторитаризмові», ні «парламентській тиранії».

Наш парламент і парламентаризм у цілому переживають нині не найкращі часи. Вони фактично перебувають у кризовому стані. ККД діяльності Верховної Ради, як і її суспільний рейтинг, є низьким. Тож не дивно, що частина законів у системі всіх нормативно-правових актів України становить

трохи більше 7 %. У нас ще діють деякі кодекси радянського періоду (трудовий, кримінально-процесуальний). Наше законодавство є значною мірою неякісним і суперечливим. Принцип верховенства права у нашому парламенті часто поступається місцем перед інтересами олігархічних кланів.

Існують різні варіанти виходу з цієї ситуації. Останнім часом, зокрема, знову розгорілася дискусія навколо двопалатного парламенту. На користь цього наводяться два головних аргументи: утворення другої палати дасть можливість поліпшити якість законів (вона буде актом для нижньої палати). Крім того, друга палата стане формою представництва регіональних інтересів у парламенті.

Але існує також чимало контраргументів. Двопалатні парламенти більш властиві для федеральних держав, якою не є Україна. Сумнівною є й думка про позитивний вплив другої палати на якість законодавства. Обрання до верхньої палати регіональних лідерів може призвести до того, що виконавча влада контролюватиме законодавчу. Нарешті, утворення другої палати призведе до суперечностей між двома палатами і збільшення обслуговуючого бюрократичного апарату.

Європейський досвід у цьому питанні свідчить, що з 41 європейських країн 19 мають двопалатні, а 22 — однопалатні парламенти. Деякі країни в останні роки перетворили двопалатні парламенти на однопалатні — Швеція, Данія, Нова Зеландія. За таких умов ця проблема щодо української дійсності потребує більш глибокого додаткового вивчення.

На ефективність дії нашого парламенту істотний вплив чинить фактор професіоналізму. На жаль, формула «професійний парламент» у нас не наповнена реальним змістом. На мою думку, під професійним розуміється не тільки парламент, який працює на постійній основі. Важливою ознакою професійності є також укомплектування парламенту професіоналами у законотворчій діяльності, тобто юристами, політологами, фахівцями в галузі економіки і соціальних відносин тощо. У нас же за наявними оцінками до 2/3 депутатського корпусу — це представники різних бізнесових структур. Натомість кількість професійних юристів серед депутатів коливається на рівні 10 %, що аж ніяк не вписується у загальносвітові та європейські стандарти. Є ще, правда, майже 14 тисяч помічників народних депутатів, але й вони підбираються не завжди за професійними якостями.

Тож не дивно, що чимало з прийнятих нашим парламентом законів ветуються Президентом або визнаються неконституційними Конституційним Судом України. Принцип законності у стінах парламенту часто поступається політичній доцільності.

Радикальні зміни у цій сфері пов'язані зі змінами у нашій виборчій системі. За роки незалежності ми пройшли шлях у цьому питанні на звуження демократії — від дійсно прямих виборів за мажоритарною системою — до змішаних — за двома системами (мажоритарною і пропорційною) і, нарешті, до виключно пропорційної системи партій і блоків. Відбулося фактичне звуження обсягу прав громадян, що суперечить ст. 22 Конституції України.

Завчасний перехід до повністю пропорційної системи виборів навіть на рівні місцевих рад за умови недосконалої багатопартійної системи є однією з головних причин кризи сучасного парламентаризму. Пропорційна система у нас працює не на виборця-громадянина, а на партійну

бюрократію та обслуговуючі нею клани. І кінця цьому не видно, навіть якщо будуть введені відкриті списки. На мою думку, слід повернутися до змішаної системи парламентських виборів, адже саме мажоритарна чи змішана системи застосовуються у переважній більшості країн світу. Слід також прийняти єдиний Виборчий кодекс України, обмежити блокування партій і підняти прохідний бал до парламенту, визначити критерії професійної підготовки для кандидатів у народні депутати України. Варто, нарешті, вирішити питання щодо депутатської недоторканності народних депутатів, як це зроблено в Європі.

Ще одна проблема стосується ефективності виконавчої влади в цілому і державного управління зокрема. Тут багато що залежить від конституційного розмежування повноважень у трикутнику «Парламент — Президент — Кабінет Міністрів України». Очевидно, що Президент має здійснювати функції глави держави і забезпечувати зовнішньополітичну діяльність, а Кабінет Міністрів — займатися внутрішньополітичною соціально-економічною діяльністю. Ці загальні конституційні засади мають бути конкретизовані у законах «Про Президента України», «Про Кабінет Міністрів України». Потрібно було б прийняти і окремий Закон «Про Верховну Раду України», адже одного Регламенту для регламентації її процесуальної діяльності на сьогодні недостатньо.

За Конституцією України вищим органом у системі виконавчої влади є Кабінет Міністрів. З огляду на це, саме йому слід надати право вибудовувати вертикаль підлеглих йому органів на місцях. Очевидно, що замість державних адміністрацій в областях доцільно було б створити представництва уряду з належними контрольними повноваженнями (подібно до французького інституту префектів).

Існує також проблема у визначенні правового статусу центральних органів виконавчої влади. Нині цей статус регулюється указами Президента, постановами Кабінету Міністрів України тощо. Тому слід повернутися до ідеї єдиного Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».

Доцільно переглянути й нормативне положення про міністрів як політичних діячів. Як показав досвід, це положення суперечить здоровому глузду. Міністр, звичайно, не може не бути політиком, але насамперед він має бути професіоналом, без чого не можна кваліфіковано керувати великими галузями, від діяльності яких залежить доля мільйонів людей.

Тепер про державну службу як кадрову основу апарату виконавчої влади. Вона розростається. При цьому це відбувається на фоні загального зменшення кількості населення у країні. За наявними даними корпус чиновників нині становить понад 3,5 млн осіб.

На сьогодні у світі не існує досконалої системи державного управління і відповідної системи державної служби, які б у повному обсязі задовольняли потреби суспільства. Ряд схожих проблем у різних країнах визначили автори сучасної теорії державного менеджменту Д. Осборн і Т. Геблер. Головна ідея цієї теорії полягає у зменшенні апарату при підвищенні ефективності його діяльності. На цій основі вони визначили 10 основних принципів реформ для досягнення модернізації державного управління на центральному і місцевому рівнях. Жоден із цих принципів не можна застосувати до нашої постпомаранчевої ситуації, коли без достатніх правових

підстав було звільнено з роботи майже 20 тисяч досвідчених держслужбовців.

Наведення порядку у системі державної служби тісно пов'язане з удосконаленням її правового статусу. Назріло у цьому контексті питання про доцільність прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу». Це сприятиме підвищенню ефективності діяльності державної служби і зменшенню корупції у державному апараті.

Водночас слід подумати і про створення оптимальної моделі управління державною службою. Потрібно також уніфікувати рівні заробітної плати, пенсії тощо працівникам державної служби різних державних структур.

Тепер про судову гілку влади. Ще Платон зазначав: «Я бачу близьку загибель тієї держави, де закон не має сили і знаходиться під будь-чиєю владою». Щось подібне маємо нині в Україні. Правовий нігілізм переміг над принципом верховенства права, Конституція і закон втратили своє високе призначення в регулюванні суспільних відносин. Значною мірою це пов'язано з паралічем судової влади, тут і корупція, і тяганина, і винесення необґрунтованих вироків та рішень, і бюрократичний формалізм. Тож не дивно, що громадяни дедалі більше намагаються шукати правду в Європейському суді з прав людини. На сьогодні тут розглядається понад 1 400 позовів від фізичних осіб до держави Україна.

Зрозуміло, що для розгляду мільйонів справ щороку потрібен чітко визначений механізм правосуддя. Але з самого початку в основу організації судової системи був покладений сумнівний, на мою думку, для нашої країни принцип спеціалізації судів (німецький варіант). Як наслідок цього, ми вже маємо, крім Верховного Суду України, спеціалізовані системи Вищого господарського суду і Вищого адміністративного суду. А в перспективі автори нового проекту Закону «Про судоустрій», підготовленого за концепцією зі зміцнення демократії (пройшов перше читання), пропонують створити ще Вищий цивільний і Вищий кримінальний суди. Це призведе до істотного збільшення кількості місцевих і апеляційних судів та додаткових фінансових витрат. При цьому ніхто не довів, що у цьому разі правосуддя стане більш якісним і ефективним.

Складається враження, що Україна — найбагатша країна у світі. У нас господарські й адміністративні суди мають по чотири інстанції, чого не можуть собі дозволити навіть США і Німеччина.

На мою думку, судову реформу далі не можна довіряти самим судовим органам. Судова система має бути максимально спрощеною і доступною для громадян. Суддів місцевих судів має обирати народ. Спеціалізація повинна стосуватися суддів у місцевих судах, а на вищому рівні достатньо обмежити відповідними палатами у складі Верховного Суду України. Слід також скоротити судові ланки і посилити авторитет Верховного Суду України як вищої координуючої інстанції, скасувати конституційну норму про те, що судді обіймають посаду безстроково (ст. 126 Конституції України), запровадити інститут мирових суддів.

Тепер щодо розвитку науки конституційного права і державного управління. Тут є певні позитивні кроки. За роки незалежності в Україні видано понад 85 індивідуальних і колективних монографій з конституційно-правової тематики, 10 підручників з конституційного права, в тому числі двотомні

академічні курси конституційного й адміністративного права. Ці самі питання широко висвітлені на сторінках 6-томної «Юридичної енциклопедії».

Спостерігається також певне збільшення загальної кількості фахівців у галузі конституційного права і державного управління — докторів і кандидатів юридичних наук. Але в цілому — це крапля у морі, судіть самі: дослідженнями українського конституціоналізму займаються лише 15 докторів юридичних наук. Дещо кращі справи у галузі державного управління. Але сумнівним є рішення президії ВАК України, за яким з 2007 р. з переліку юридичних спеціальностей вилучена спеціальність «Теорія управління».

Подальший рух за підвищення ефективності науки конституційного права і державного управління пов'язаний із посиленням їх прогностичної функції, більш тісним зв'язком із суміжними науками (економіка, філософія, політологія, соціологія тощо). Важливо також, щоб і практика «повернулася обличчям» до науки. Тільки у такому разі вдасться, нарешті, надати потрібного динамізму нашим реформам, зокрема в царині українського конституціоналізму та державного управління.

Висновки до актуальної теми

1. Ухвалена 28 червня 1996 р. Конституція України була визнана міжнародними експертами в галузі публічного права як один із найдосконаліших документів демократичного урядування, що існував на європейському континенті на той час.

2. Внесення змін до Конституції України 2004 р. виявилися політично непродуманими, незакінченими та непослідовними, що призвело до негативних наслідків як у реалізації конституційних приписів, так і функціонуванні усього механізму публічної влади.

3. Існуючі проблеми конституційного будівництва зумовили необхідність вдосконалення Конституції України шляхом внесення до неї змін та доповнень або прийняття нової Конституції.

4. Розроблення доктринальної концепції конституційної реформи має здійснюватись продумано, на підставі відповідного наукового підґрунтя, а її проведення — без поспіху і надмірного радикалізму.

5. Ключовими проблемами, які мають бути розв'язані в процесі конституційного реформування, є:

5.1. Гарантування стабільності конституційного ладу, утвердження його ключових засад, а саме: верховенство права, народовладдя, прав та свобод людини та громадянина.

5.2. Посилення відповідальності влади на вищому рівні та завершення процесу її децентралізації шляхом розвитку місцевого самоврядування на засадах автономності, субсидіарності, матеріально-фінансової самостійності.

5.3. Нагальна необхідність забезпечення регіонального представництва на вищому владному рівні шляхом створення парламенту у складі двох палат.

5.4. Забезпечення на конституційному рівні реалізації форм безпосередньої демократії і, зокрема, необхідності застосування референдарного способу оновлення конституційного ладу.

5.5. Докорінне реформування виборчого законодавства при обранні представницьких органів влади.

5.6. Комплексне реформування судової системи відповідно до вимог міжнародних стандартів, яке б забезпечило ефективність правосуддя, доступ громадян до суду та право людини на справедливий суд.

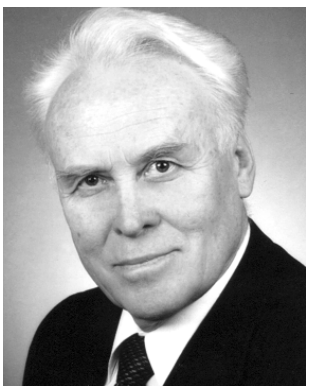
Журналом «Право України» готується до друку у 1-му кварталі 2010 р. видання:

«Як облаштувати владу в Україні».

Замовляйте видання за телефонами:
0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою
sales@inyure.kiev.ua
http://shop.inyure.kiev.ua

ДО ПИТАННЯ ПРО ВЛАДУ

Інтерв'ю академіка В. Сіренка — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому



В. СІРЕНКО
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, академік АПрН України

О. СВЯТОЦЬКИЙ
головний редактор журналу «Право України», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України

Вступне слово головного редактора

Влада є одним із найактуальніших і багатогранних явищ, яке проймає всі сфери людського життя, виявляючи себе як у політичній, так і економічній, моральній тощо сферах.

Очевидним є феномен влади в реалізації об'єктивно необхідної функції — врегулювання відносин у суспільстві, адже без цього атрибута суспільство просто зруйнується під впливом його внутрішніх суперечностей.

Нинішня ситуація у владі України, для якої характерним є її системна криза і як закономірний результат — гостре розчарування суспільства в українській владі, породжує для нашої молодої держави непрогнозовані та непередбачувані наслідки.

Таким чином, питання про владу залишається одним із найактуальніших і затребуваних як у суспільній науці, так і практиці.

З огляду на актуальність питання про владу, юридичний журнал «Право України» звернувся з відповідними запитаннями до одного з провідних фахівців у галузі теорії держави і права, державного управління, в питаннях легальності й легітимності державної влади, значення інтересів у системі поділу влади та викорінення корупції тощо — академіка В. Сіренка.

© В. Сіренко, О. Святоцький, 2009

1. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Василю Федоровичу! Категорія «влада» є такою, що найчастіше цікавить як науковців, так і практиків. Однак це не робить її більш зрозумілою, особливо для пересічних громадян. З огляду на складність цієї категорії, хотілося б насамперед з'ясувати: понятійні підходи в розумінні влади, які існують на сьогодні в науці, тобто визначити її поняття, з'ясувати — що, власне, є владою, яка її природа, причина прояву, структура та джерела?

Ваші наукові інтереси пов'язані з дослідженням також категорії «інтересу» (зокрема, інтереси за їх носієм — особисті, колективні, громадські) і, особливо, проблеми взаємозв'язку інтересів і влади, інтересів і поділу влади. Так, визначаючи сутнісне розуміння влади як залежності, що визначається необхідністю постійного задоволення потреб людини, Ви зумовлюєте потребу з'ясування співвідношення влади та інтересу. У чому конкретно полягає співіснування, взаємозв'язок влади та інтересів? Ці категорії, явища є тимчасовою або постійною, логічною схемою розвитку?

Влада так чи інакше, як Ви доводите, проявляється через волю суб'єкта (особистості, групи, класу), що влада — це «здатність здійснювати волю», «володіння можливістю підкоряти своїй волі». З огляду на це, запитання: яким є співвідношення волі і влади? Чи насправді вольовий характер влади є важливим у з'ясуванні її змісту?

Як Ви стверджуєте, необхідно враховувати й те, що воля суб'єкта майже завжди обумовлена його інтересами. Давайте тепер з'ясуємо питання співвідношення волі та інтересів у владі. У чому конкретно проявляється сутнісне вираження влади через волю та інтереси?

Відповідь Василя Сіренка:

Таке соціальне явище, як «влада», осмислюється теоретично і практично використовується людством уже протягом багатьох тисячоліть. Однак і в XXI ст. н. е. сутність цього поняття повністю не розкрита, хоча на шляху до розуміння природи влади в науці і практиці вже досягнуто певних сталих знань. Насамперед влада розглядається як суспільні вольові відносини між людьми, що має ряд специфічних ознак. Влада розуміється як засіб функціонування будь-якої соціальної спільноти, що полягає у відносинах підпорядкування волі окремих осіб та їх об'єднань керівній у цьому співтоваристві волі. Влада також визначається як здатність підкоряти поведінку і діяльність людей волі всього суспільства або окремого класу. Тут влада розглядається як властивість або стан, що дає можливість окремій волі підпорядковувати поведінку інших людей. Існують також підходи, які вбачають у владі насильство одних суб'єктів над іншими, підпорядкування силою чи загрозою застосування сили. Всі ці визначення влади ґрунтуються на тому, що влада є проявом волі людей. При цьому під волею я розумію здатність суб'єкта до вибору мети діяльності, а також методів і засобів її досягнення.

Воля розглядається як основний наповнювач суті влади. Немає сумнівів у тому, що вольовий момент у владі присутній і проявляє себе, але влада в реальному житті не зводиться тільки до волі. Якщо це так, тоді будь-яка влада є свавіллям. А суспільство не може розвиватися на свавіллі вольових суб'єктів. Отже, влада в

суспільстві повинна бути пов'язана з чимось постійним, фундаментальним, повторюваним, закономірним. Таким фундаментом влади можуть бути тільки матеріальні процеси, що відбуваються в самому суспільстві. І якщо глибше розібратися у владовідносинах, то ми виявимо зв'язок між владою і потребами та інтересами людей. А це вже не лише вольовий, а й матеріальний бік життєдіяльності людей.

Насамперед впадає в око та обставина, що коли зміст влади зводиться до волі, то панувати завжди буде той, у кого ця якість більш розвинена. Але суспільна практика в історичному зрізі не підтверджує такого висновку. Панують, дійсно, вольові та сильні, а іноді й безвольні, але тільки в тому разі, допоки їм вдається утримувати в залежності підвладних. І головне полягає не в тому, якою є залежність, а в тому, що вольовий зовнішній прояв влади можливий тільки тоді, коли сформувалася залежність одного суб'єкта від іншого. Причина прояву залежностей у суспільному житті полягає в простому і повсякденному факт: необхідності задоволення потреб людей.

У життєдіяльності людського суспільства ця необхідність постійно відтворюється. Проте можливості задоволення цих потреб у різних соціальних груп і навіть певних осіб є неоднаковими. Способи та засоби задоволення потреб, що перебувають за межами можливості прямого споживання суб'єктом матеріальних і духовних благ, формують постійний стан залежності одних учасників суспільних відносин від інших. У цьому полягає суть влади.

Чи зумію я задовольнити свої потреби, в яких формах, якими способами й засобами – багато в чому залежить особисто від мене, від моїх якостей. Але чи реалізуються ті з моїх потреб та інтересів, засоби і способи задоволення яких лежать у межах доцільної діяльності іншого суб'єкта, від мене мало залежить, і я змушений підкорятися його вимогам, його умовами, щоб задовольнити власні потреби.

Спрацьовує тут і відома формула, що жити в суспільстві і бути вільним від суспільства неможливо. Тому ця залежність і називається владою. Головне її змістове начало полягає в тому, що конкретний суб'єкт через природні якості (влада в сім'ї) або соціальний стан (власність, доступ до функцій насильства і примусу) має можливість надати або не надавати в моє розпорядження кошти або інші засоби задоволення моїх потреб. Але чому ж одні — володарі, а інші — підвладні? Я вважаю, що в кожний історичний момент це визначається рівнем розвитку суспільства, а безпосередньо реальним результатом боротьби, суперечності, зіткнень конкретних інтересів.

Влада є способом фіксації стану врівноваженості конкретних соціальних сил, що перебувають у постійній боротьбі, з тієї причини, що способи і засоби задоволення потреб та можливості їх задоволення є непостійними. Зрештою, влада — це сила, що вийшла з боротьби. Це сила інтересу, що переміг. Отже, якщо інтерес характеризує стан залежності між необхідністю задоволення потреб суб'єкта, способами і засобами, які суб'єкт організовує через власну діяльність, то влада — це залежність між необхідністю реалізації інтересів суб'єкта способами і засобами, що є у розпорядженні інших суб'єктів.

У цьому дуже важливим є правильне розуміння поєднання волі й інтересу в змісті влади. Слід враховувати, що суб'єкт влади — це завжди носій

панівного інтересу і панівної волі. Тільки в такому поєднанні проявляється примус, насильство з боку носія влади. Без волі інтерес не має засобів примусу, а без інтересу воля не має сили примусу, вона не здатна сама створити залежність між необхідністю задоволення потреб і засобами їх задоволення. Саме завдяки тому, що інтерес, який переміг, через вольове вираження здатний взяти під свій контроль засоби задоволення потреб інших суб'єктів, він стає «власником» такого соціального стану, як влада.

Отже, ні воля, ні інтерес самостійно не можуть сформувати стан влади, але, об'єднавшись і встановивши контроль за формуванням і реалізацією інших інтересів, вони формують владу. Виходячи з цих міркувань, можна визначити зміст політичної влади. Вона є вольовим вираженням інтересів панівної соціальної групи (клас, мафія, олігархія тощо) в діяльності державних і громадських органів. Державна влада відрізняється від політичної не сутністю, а змістом і обсягом, спрямованістю діяльності. Сутність влади є єдиною, вона виражається залежністю між необхідністю реалізації інтересів суб'єктів і можливістю їх реалізації, панівною волею, яка контролює і виражає їх.

2. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Ви розкрили два найважливіших елементи, що передають сутність влади, — це панівний інтерес і панівна воля, яка його виражає. Але ж влада, як Ви стверджуєте, як панування інтересів і волі не зможе реалізуватися без певних засобів забезпечення цього панування. Це що — третій елемент, ознака влади? Які конкретно засоби забезпечення панівного інтересу і панівної волі, яка його виражає, існують в арсеналі влади?

Відповідь Василя Сіренка:

Питання про засоби забезпечення влади не характеризує її сутності, але органічно пов'язане з владою як умовою її прояву. Без засобів забезпечення реалізації панівного інтересу і панівної волі влада не відбудеться. Не зможе реалізуватися. При цьому найважливішим, необхідним, обов'язковим засобом забезпечення реалізації влади є примус. Як засіб забезпечення панівного інтересу і панівної волі, яка його виражає, примус є обов'язковою ознакою будь-якої влади. В іншому разі, з одного боку, влада як панування інтересів і волі не зможе реалізуватися, а з другого — будь-яка влада як обов'язковий атрибут свого існування зустрічає протидію, прагнення підвладних або вийти з-під контролю, або вкласти в свою поведінку власне розуміння владореалізації. Ці передумови — необхідність реалізації панування інтересів і волі, а також можливість протидії підвладних — зумовлюють такий необхідний елемент влади, як примус, що існує у будь-якому суспільстві. Рівень примусу може бути різним: від прямого насильства до звичайної наявності засобів примусу, потенційної загрози його застосування. Але це не порушує загального висновку, що примус є органічним елементом влади, який використовується як засіб її реалізації. Говорячи про засоби реалізації влади, необхідно наголосити на найважливішому значенні державної організації суспільства з її «додатками» — армією, поліцією, чиновниками, суддями та ін.

У суспільстві всі загальні встановлення опосередковуються державою, набувають політичної форми. У цьому аспекті держава і постає елементом, засобом владовідносин.

Найважливішим засобом забезпечення влади є власність. Існує підхід,

згідно з яким сутність і значення влади виводяться із змісту власності через політику і політичні інтереси класів, страт, груп тощо. Відомо, що економічні відносини проявляються насамперед як інтереси людей. Це — сутнісна методологічна основа для розуміння взаємозв'язку інтересів і власності, а отже — влади, оскільки власність як основний елемент виробничих відносин обумовлює майже всі соціально-економічні відносини з організації виробництва, обміну, розподілу та споживання матеріальних і духовних благ, потреб та інтересів людей. Це визначає соціально-класову структуру суспільства. На власності ґрунтується вся юридична та політична структура суспільства. І цілком природним є те, що власність у класовому суспільстві нерозривно пов'язана з владою.

Люди, які прагнуть до панування в суспільстві, обов'язково повинні завоювати найголовніші позиції або у сфері власності, або в сфері влади. У суспільстві, яке розвивається еволюційним шляхом, клас, що панує у сфері власності, неминуче формує і владу, і її органи. У революційні переломні епохи часто буває навпаки: клас, який завоював владу, стверджує також і нові форми власності. Тому від класового змісту влади безпосередньо залежать і форми власності, що утвердилися в суспільстві, і навпаки, — від форм власності безпосередньо залежить і класовий зміст влади. У розподілі власності в суспільстві закладено джерело класового панування тих чи інших владних відносин.

Отже, надзвичайно важливим для дослідження співвідношення влади і власності є з'ясування змісту форм власності, а також затвердження цих форм як пріоритетів суспільного розвитку.

Найважливішим для розуміння залежності між власністю і владою є з'ясування змісту таких форм власності, як державна, колективна, трудова, нетрудова, приватна, а також така форма власності, як всенародна власність.

При цьому викликає подив і нерозуміння той факт, що в Конституції України є згадка лише про три форми власності: державну, приватну та комунальну, і зовсім не йдеться про колективну, кооперативну, акціонерну, трудову форми власності, хоча без цих форм є майже неможливим реальне життя суспільства. Мабуть, автори Конституції України мали дуже поверхове уявлення про зміст категорії «власність» та її значення для економічної, політичної та соціальної сфер життя суспільства і держави.

Також у Конституції продемонстровано повну недооцінку форм власності, їх місця і пріоритетів у суспільному розвиткові. Хоча саме в пріоритетах, в домінуванні, у перевазі тих чи інших форм власності і приховані сутність і зміст того чи іншого суспільного ладу. Пріоритети колективної форми власності утворюють соціалістичне суспільство, а пріоритети приватної власності є головною і вирішальною ознакою капіталістичного буржуазного суспільства.

Тому недооцінка форм власності, їх розвитку і пріоритетів можуть негативно позначитися на долі державності та добробуту народу. Можна говорити і про інші засоби забезпечення реалізації державної влади. Наприклад, про її легальність та легітимність, про її реалізацію за допомогою механізму державного управління, про устрій державної влади, маючи на увазі форму правління, політичний режим, форму державного устрою. Дуже важливим для забезпечення формування та реалізації панівного інте-

ресу і панівної волі, що її виражає, є громадська думка, яка або виправдовує її існування, або засуджує його.

Це не менш важливо, ніж силові структури держави, оскільки влада, знехтувана суспільною більшістю, «провисає», вона не має опори в суспільстві, і вона стає приреченою на руйнування, хоча в її розпорядженні є і армія, і поліція й інші силові структури. Так закінчують свій шлях тиранії, деспотії, тоталітарні й інші авторитарні режими. Ось чому вся політика пройнята боротьбою за громадську думку щодо тієї чи іншої політичної сили, яка намагається завоювати або утримати владу.

Особливо яскраво і наочно цей процес демонструється під час виборчих кампаній. Поза сумнівом, найважливішим засобом забезпечення влади є право, законодавча і нормотворча діяльність. Опис засобів забезпечення влади можна продовжувати, але головним є те, що влада є дуже складною соціальною категорією і для підтримання її життєдіяльності потрібно дуже багато передумов, умов та обставин. Врахувати їх, зміцнити або зруйнувати — це головне завдання політичних сил, що прагнуть до оволодіння владою та її утримання.

3. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Ви розкрили сутнісне розуміння влади як вольового вираження інтересів. Але ж існують й інші підходи до понятя сутності влади. Наприклад, змістовна основа влади. Адже будь-яка влада проявляється не лише як примусова сила, насильство, а й як сила творча, в організації спільних справ, у соціальному управлінні тощо. Давайте, якщо можливо, докладно розглянемо владу як конкретне соціальне явище.

Відповідь Василя Сіренка:

Питання про творчу, організуючу природу влади є дуже цікавим, багатогранним і багатоаспектним, воно може бути темою спеціального окремого обговорення, але в контексті нашої розмови я спробую зробити загальний начерк цього боку змісту влади. Головне — усвідомити, що влада як організуюча творча сила — це не суб'єктивне свавілля, а об'єктивна необхідність і суспільство має право вимагати від влади активно проявляти цю властивість.

Класик зазначав, що регулярність і порядок — необхідні умови будь-якого способу виробництва, того, наскільки швидко він має набути суспільної стійкості й незалежності від простого випадку або свавілля. Необхідність управління як суспільна потреба, як умова суспільного розвитку виникла разом із становленням суспільства. Спільна діяльність людей викликає потребу в організації їх об'єднання, встановлення певного порядку, що дає членам суспільства змогу через узгодження і суперечливість інтересів досягати своєї мети.

Потреби людей як умова їх життєдіяльності задовольняються не безпосередньо, а через виробництво і громадську організацію, що передбачає необхідність формувати між людьми зв'язки свідомо-вольового характеру.

Управління здійснюється не заради себе самого і не визначається природою власного руху, а випливає з руху інтересів людей, їх спільної праці, з потреби узгодити індивідуальну роботу і дії. Здійснення управління як владовідносин через природу спільної праці неминуче пов'язане з необхідністю впливу на свідомість і волю, а через них — на поведінку і діяльність людей. Саме це і об'єднує управління і владу. І найбільш виразно цей зв'язок проявляється в діяльності держави.

Оскільки держава — політико-управляюча організація, що діє в різних сферах суспільного життя, перед державним управлінням стоїть першочергове завдання практично організувати планомірне виробництво і розподіл продуктів, що необхідні для існування десятків мільйонів людей. Це завдання не скасовується і в умовах ринку. І якщо чогось не вистачає чи потреби суспільства не задовольняються, то люди слушно вимагають з носіїв влади, а не з бізнесменів як головних секторів ринку. Ось ця прозаїчна необхідність забезпечувати задоволення потреб мільйонів членів суспільства і змушує владу займатися спільними справами, творчою, рутинною управлінською діяльністю. Завоювавши владу, і щоб її втримати, не втратити, суб'єкти — носії влади змушені діяти, щоб задовольняти потреби більшості, інакше панівна меншість втратить владу. Г. Гегель зазначав, що при «ближчому розгляді історії ми переконуємося у тому, що дії людей випливають з їхніх потреб, їхніх пристрастей, їхніх інтересів, їхніх характерів і здібностей і до того ж таким чином, що спонукальними мотивами в цій драмі є лише ці потреби, пристрасті, інтереси і лише вони відіграють головну роль».

Встановлюючи певну систему вимог, заборон і дозволів, держава дістає можливість керувати поведінкою людей. Це і є доказом того, що влада є сутнісним елементом управління. За допомогою управління суспільство усвідомлює свої корінні інтереси і з позицій їх формування та реалізації встановлює певні пропорції задоволення потреб. Але які інтереси на конкретному етапі розвитку суспільства корінні й головні — це питання політики, питання влади.

Сенс управління полягає в тому, щоб, виходячи з корінних інтересів більшості народу, спрямувати рух інтересів усіх членів суспільства в певні рамки, межі, встановити пропорції, пріоритети, що найбільш оптимально відповідають соціально-економічній природі суспільства, політичним цілям та завданням більшості. Через правову форму владність як властивість управління постає засобом регулювання організації соціальних процесів, забезпечення необхідної узгодженості та дисципліни як умови життєдіяльності суспільства. Отже, влада, тобто носії влади, зобов'язані грамотно сформулювати мету діяльності суспільства, знайти кошти, методи і способи її досягнення, створити організацію, механізм реалізації влади і управління. Це дуже складні проблеми, які не доступні всім, хто бажає отримати владу.

Ось чому творча сторона влади в Україні реалізується вкрай незадовільно. За весь період реформ владу в Україні здійснювали малопідготовлені, «випадкові» люди, які здатні виголошувати промови на мітингах, але виявилися нездатними до творчої діяльності.

4. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Розглянувши категорію «влада» як з точки зору абстрактного феномену, так і конкретного соціального явища, давайте змоделюємо владу України: чиї інтереси і потреби вона нині виражає, кому служить, ким використовується, кого захищає, а кого пригнічує?

Відповідь Василя Сіренка:

Ви запитуєте: кому служить нині влада в Україні, чиї інтереси і потреби виражає, ким використовується, кого захищає, кого пригнічує? Це хороші запитання, актуальні, навіть злобо-

денні в теперішніх умовах, адже минуло 18 років реформ і прийшла пора запитати у можновладців про їх діяння. Я думаю, що виходячи з визначальної ролі власності щодо влади і виходячи з можливості активного впливу влади на економічні процеси, на рух форм власності, нині влада в Україні служить тому вузькому колу великих власників, які привласнили собі юридико-економічний контроль над базовими найбільш прибутковими галузями народного господарства. Враховуючи те, що влада в Україні формується і реалізується під впливом і контролем крупного капіталу, то висновок є таким: влада в Україні висловлює і служить інтересам великих власників. Вони — великі власники — через державний механізм, політичні партії, профспілки, ЗМІ та інші форми державного механізму використовують владу для власного збагачення, пригнічуючи і навіть доводячи до вимирання народ України.

Всі ті величезні обсяги власності у вигляді найбільших підприємств, галузей промисловості, що можуть забезпечувати на високому (не нижче західних стандартів) рівні все населення України, належать нині кільком кланам українських нуворишів, які, узурпувавши власність через грабіжницьку приватизацію, узурпували також владу в Україні. Тому запитання, кому служить влада в Україні та чиї інтереси виражає, після 18 років ліберальних реформ звучить риторично. Відповідь є очевидною: вона служить тим приблизно 300-м родин, які володіють контрольними пакетами акцій основних галузей народного господарства. Тому часто в пресі, особливо у виданнях «лівих» партій, можна прочитати, що влада в Україні належить олігархії, тобто вузькому колу, дуже багатим власникам. При цьому необхідно зауважити, що олігархи України, як і інших країн, поділені на окремі клани, які ведуть між собою жорстку, а іноді й жорстоку боротьбу за владу і власність, і це у багато разів посилює страждання народу, оскільки не вдається виробити єдині критерії поведінки владних структур. Окремі клани контролюють окремі сегменти (структури) влади, і це призводить до постійного конфлікту, протистояння державних органів, що паралізує владу як виразника інтересів усього суспільства. Досить вказати на суперечності та колізії між парламентом, президентом і урядом, щоб зрозуміти, що владі — не до інтересів народу, вона з'ясовує відносини між олігархічними кланами.

5. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Василю Федоровичу! Давайте тепер перейдемо від загальнотеоретичних питань про владу до конкретних, а саме — стосовно організації влади в Україні. Так, у чинній Конституції України трапляється вживання терміна «влада» в різних значеннях, зокрема, «влада народу», «державна влада», «виконавча влада», «судова влада», «влада органів місцевого самоврядування». Крім того, часто чуємо вживання терміна «публічна влада». Що в цьому переліку значень влади є об'єднуючим началом? Як саме цей перелік значень влади можна упорядкувати?

Відповідь Василя Сіренка:

З'ясовуючи поняття «влада», ми з Вами торкнулися сутнісних аспектів, але в характеристиці влади вони не є вичерпними. У загальновживаному аспекті, на практиці під владою часто, і певною мірою виправдано, розуміють: право і можливість розпоря-

джатися, керувати, підкоряти своїй волі; взагалі — могутність, панування, силу; посадових осіб, керівництво, адміністрацію; політичне панування, право управління державою або регіоном, органи, наділені таким правом; орган держуправління, уряд тощо. Всі ці розуміння влади на практиці «працюють» як образне, метафоричне слововживання, як явище, що насправді існує. Приблизно так само «працюють» і такі поняття, як «влада народу», «державна влада», «судова влада» та інші. З одного боку, — це абстракція, «з якою за руку привітатися здається неможливо», а з другого — це конкретне соціальне явище, яке щогодини, щохвилини проявляється в реальному житті. Наприклад, усі громадяни країни мають відносини з державними органами, деякі — з судовими органами, органами місцевого самоврядування. У кожному конкретному випадку вони мають справу з владою, а це і є тим спільним, що об'єднує ці поняття.

Річ у тому, що людина живе в світі різноманіття потреб, і щоб їх задовольнити, вона змушена шукати можливості і засоби їх задоволення. А ці можливості, або більшість із них, перебувають у розпорядженні влади, тобто осіб, які наділені владними повноваженнями, які «працюють» у певній сфері діяльності. Тому скільки б понять влади ми не давали, їх об'єднує спільний початок — влада як володар можливостей задоволення особистих, колективних, громадських потреб. Від влади залежить можливість задоволення потреб — це і є тим спільним, на чому тримається життєдіяльність суспільства.

Звідси походять і такі поняття, як параліч влади (нездатність діяти), важелі влади (органи), вакуум влади (безвладдя) та ін. Що ж до публічної влади, то це велика складна і надзвичайно проблемна тема, яка може бути предметом окремої розмови. Але в контексті Вашого запитання слід підкреслити, що поняття публічної влади є об'єднуючим для всієї влади в державі й політичній системі суспільства. Річ у тому, що ми називаємо владу публічною не лише тому, що вона призначена для публіки, суспільства, що вона здійснюється гласно, відкрито, в присутності публіки, а й насамперед тому, що вона виокремилася і піднеслася над суспільством як сила, що протистоїть суспільству і тримає його в покорі. У цьому розумінні публічна влада є своєрідним скріпленням, елементом, що пов'язує всі види влади, що існують у суспільстві. Від публічної влади як сутнісної сили, що керує суспільством, беруть свій початок всі форми влади, тому публічну владу можна вважати об'єднуючим началом всієї влади, які впорядковані в Конституції держави як Основному Законі країни.

6. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Хотілося б з'ясувати також питання, пов'язане з принципом поділу влади. Що це за принцип, доктрина, теорія? Коли і навіщо цей принцип з'явився, яку роль відіграє у владі, державі, суспільстві? Яке значення для системи поділу влади мають інтереси? У чому полягає значення для поділу влади так званої системи стримувань і противаг?

Відповідь Василя Сіренка:

Що стосується принципу поділу влади, то він, з одного боку, докладно досліджений у навчальній і публіцистичній літературі, а з другого — по-різному розуміється і тлумачиться представниками різних політичних сил і

наукових кіл, виходячи з їхніх інтересів. Однак через неправильне щодо природи влади розуміння принципу поділу влади можуть виникати серйозні колізії між державними органами, навіть у тих випадках, коли їх не повинно бути, зважаючи на вимоги Конституції. Дехто розуміє поділ влади як повне відокремлення гілок влади, як їх незалежність і суверенність. Але це зовсім не так. Річ у тому, що двох або трьох гілок влади, рівноцінних в одній державі, не може бути в принципі. Це, як говорив К. Маркс, «безглуздя на кшталт квадратури кола». Адже що означає єдність влади у своєму змістовному вираженні? Це означає, що в державі не може бути різних державних гілок влади (органів), неоднакових за своїми цілями, природою, засобами та методами державного впливу. Єдність державної влади визначається єдиною природою пануючих у суспільстві соціальних груп, які мають загальну назву — народ, влада народу.

Єдиним джерелом державної влади є народ. Звідси випливає єдність принципових цілей і напрямів діяльності державної влади, що обумовлено необхідністю ведення «спільних справ», досягнення «загального блага» та узгодженого управління суспільством, протистояння хаосу, суспільній ентропії та анархії. Нарешті, — це організаційно-правова або конституційна єдність, що зумовлена приписами Конституції — Основного Закону країни. Наприклад, якщо в ст. 1 Конституції зазначено, що Україна є суверенна, незалежна, демократична, соціальна і правова держава, то ці принципи є обов'язковими для всіх гілок державної влади. А стаття 6 вказує, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. У статті 19 йдеться про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, єдність державної влади є визначальним принципом, власне, ідеї поділу влади, де йдеться про поділ функцій, повноважень, організаційно-правове, технологічне відокремлення. Тому протистояння влади, що проявляється у вигляді боротьби за висунення тих чи інших цілей, їх пріоритети, тлумачення Конституції або відмінності у формах і методах досягнення конституційних цілей є проявом боротьби класових, у нашій дійсності — кланових, соціальних інтересів із використанням прозаїчного поділу праці у здійсненні державної влади.

Загальний висновок: державна влада за своєю суверенною природою є єдиною і неподільною, але для зручності реалізації функціонально поділена на окремі гілки, кожна з яких повинна «працювати» на загальну мету в інтересах більшості членів суспільства. І якщо б точно, невідворотно, послідовно виконувалися вимоги Конституції, то українське суспільство навіть і не відчувало б того факту, що в Україні діє принцип поділу влади. У нормальній правовій державі протистояння влади — це кризове явище, а для України це стало буденною нормою політичного життя.

Саме поділ влади як конституційний принцип організації державної влади в Україні використовується для протистояння конфлікту боротьби між олігархічними кланами. Для цього одна група олігархів використовує президента, друга — уряд, третя — парламент, а всі разом вони максимально

як інструменти використовують за допомогою корупції весь державний механізм, особливо силові відомства: прокуратуру, МВС, СБУ, митницю, податкові служби і особливо судову систему. Конституційний поділ влади в Україні, запровадження принципу стримувань і противаг між владою призвели до постійного протистояння між парламентом і президентом, президентом та урядом, урядом і парламентом. Ця боротьба спостерігається протягом усього періоду реформ і їй не буде кінця, допоки в Україні не буде сильною президентська влада.

Не слід забувати, що принцип поділу влади передбачає поділ законодавчої, виконавчої та судової влади. А де тут місце президента? Тільки в одному разі, якщо президент очолює виконавчу владу і несе відповідальність за її діяльність. В Україні ми такого положення, згідно з Конституцією, не спостерігали і не бачимо й нині. Отже, президентська влада не відповідає природі поділу влади і повинна займатися загальними функціями держави, включаючи представницькі, але не втручатися в повсякденне управління. Тільки такий підхід позбавить Україну від конфлікту між гілками влади. Для цього необхідно послідовно, невідворотно, жорстко довести до завершення розпочату конституційну реформу переходу до парламентської форми правління, де принцип поділу влади реалізується найбільш послідовно, демократично, у правовому режимі.

Основна принципова відмінність президентської форми правління від парламентської — це порядок формування і відповідальності уряду. Президент до цього порядку не повинен мати прямого відношення.

Нині в Україні принцип поділу влади в своєму класичному розумінні не працює. Але він запрацює, коли буде доведена до кінця конституційна реформа і буде змінена форма правління з президентсько-парламентської на парламентську.

7. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Питання про народовладдя чи влада народу. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України Український народ є єдиним джерелом влади в нашій державі. Зважаючи на це, як можна розцінювати явне ігнорування результатів всеукраїнського референдуму, який відбувся 16 квітня 2000 р.? Інший приклад. З точки зору існуючої в Україні пропорційної системи виборів, чи можна взагалі говорити про народовладдя, про владу народу, якщо доступ до влади фактично узурпований політичними партіями, які позбавили кожного громадянина його конституційного права вільно бути висунутим кандидатом у депутати і бути обраним до органів державної влади?

Відповідь Василя Сіренка:

Про те, що народ є джерелом влади в державі, нині записано в більшості конституцій, де встановлені демократичні форми правління. Але що це насправді означає? Це означає, що народ, тобто відома організована культурна більшість населення країни, завжди має можливість встановити таку владу, яка відповідає його очікуванням, сподіванням, інтересам і потребам. Народ, як говориться, завжди має такий уряд, якого гідний, і в цьому є частка правди. Народ є джерелом влади, тому що він формує владу шляхом виборів у мирний час і шляхом революцій у смутні часи, коли правителі, можновладці доводять народ до крайньої межі у відстоюванні

своїх інтересів. Це — офіційна формальна точка зору. А реальний стан справ є дещо іншим. Народ є керованим. І керування народом, його настроями, очікуваннями, надіями в нинішніх умовах перебуває в руках тих, у кого є інструменти впливу на свідомість людей.

Нині вже немає прямої залежності між матеріально-соціальним становищем людей і їхньою поведінкою. У цих відносинах є дуже серйозний посередник: маніпуляція свідомістю людей. Люди перестали довіряти своєму здоровому глузду, перестали аналізувати реальні умови свого життя, причини цих умов, шляхи їх зміни. Люди стали заручниками міфів, ЗМІ, телебачення та інших інструментів впливу. Отже, у кого перебувають ці інструменти — той і є на сьогодні в Україні господарем становища, реальним джерелом влади. А такими господарями є великі власники — саме вони володіють усіма каналами телебачення, усіма шоу, всією культурною обслугою капіталу. І навіть науковою і релігійною обслугою, оскільки капітал запросто купує все, що може служити зміцненню його влади. Як за цих умов можна говорити про народ як джерело влади? Формально і потенційно — так, джерело, а фактично джерело — великий капітал — та нікчемно мала частина народу, яка захопила власність у народу через брудну грабіжницьку приватизацію, встановила свою владу і представила її як владу народу. Я думаю, що той, хто стверджує, що теперішня влада від народу, є просто лицеміром.

Це влада над народом. Це ярмо, з яким у народу свої рахунки і яке народ зможе рано чи пізно скинути, щоб залишитися живим народом ще в багатьох прийдешніх поколіннях. Ви запитуєте про ігнорування підсумків результатів референдуму 16 квітня 2000 р. І що тут дивного: одна частина олігархів на чолі з колишнім президентом Л. Кучмою організувала референдум, маючи власні інтереси, а друга частина олігархів, яка засідає у парламенті, проігнорувала його. Це — наслідок поєдинку між кланами. Народ спробували використати як інструмент, засіб тиску — не більше того. І чи знав громадянин, за що він голосує на референдумі? Чи думав про ті наслідки, які настануть при його реалізації? Організаторів референдуму це не цікавило. Я думаю, це був «порожній», «мертвий» референдум, як плід боротьби кланів, і плакати за ним не варто, а варто швидше забути, як брудну спробу вкотре обдурити народ. Ми маємо бути вдячними долі, що результати цього референдуму не реалізувалися, і в Україні не утвердилася авторитарна диктатура. Що стосується виборів за закритими партійними списками, то це, поза сумнівами, на мою думку, — грубе порушення Конституції та узурпація влади політичними партіями. У політичній системі суспільства є й інші «актори» (крім партій), які також мають право претендувати на місця в парламенті. Це — громадяни, об'єднання громадян (позапартійні), ті самі трудові колективи тощо.

Будь-яка виборча система повинна забезпечити право громадянина бути обраним (без посередників) до органів влади, і право виборців — знати за кого конкретно вони голосують. Це елементарне загальне право. Але якщо воно ігнорується, отже, відбувається знущання над демократією, над правами людини, здійснюється брудна маніпуляція свідомістю мільйонів виборців. Звичайно, можновладці розуміють, що коли їхні конкретні прізвища з'являться перед виборцями, то не кожен з них потрапить у владу.

Тому нині боротьба за чисту, об'єктивну, гласну, чесну виборчу систему — це боротьба за демократію, права людини і громадянина.

8. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Наступне запитання стосується організації законодавчої влади. У науковій літературі неодноразово порушувалося питання про структуру парламенту і, зокрема, його двопалатність. Хотілося б почути Ваші аргументи «за» і «проти» двопалатного парламенту в Україні.

Відповідь Василя Сіренка:

Питання про двопалатний парламент не є новим. Вона дискутувалося майже в усіх країнах у періоди становлення держави та її організації. І тепер воно час від часу виникає навіть у країнах «старої» демократії, де другу палату парламенту часто розглядають як анахронізм, рудиментарний орган середньовіччя. Але двопалатний парламент — це не формально академічне питання, а питання політичного вибору. Тут стикаються прогресивні й реакційні інтереси народу і панівних кланів олігархії, демократії, диктатури тощо.

Коли йдеться про федеративну державу — без двопалатного парламенту не обійтися. А ось в унітарній державі, до якої належить і Україна, спори про доцільність двопалатного парламенту мають яскраво виражений практичний інтерес. Зазвичай на користь двопалатної системи парламенту висуваються такі аргументи: по-перше, прагнення до більш стійкої рівноваги сил між законодавчою і виконавчою владою, при якому нічим не обмежена влада однієї палати стримується створенням іншої палати, що формується на інших засадах, і, по-друге, бажання змусити парламентську машину якщо і не більш ефективно, то більш «слухняно» діяти завдяки наявності «контрольної» палати. А та аргументація для зовнішнього формального обґрунтування. А головна причина існування двопалатних парламентів у сучасних демократіях полягає в тому, що велика буржуазія боїться втратити владу, боїться самої можливості перемоги лівих сил у парламенті. Завдання верхньої палати полягає в тому, щоб гальмувати, стримувати діяльність уряду, що спирається на ліву більшість у нижній палаті.

Ніхто з учених-державознавців не заперечує того факту, що верхня палата майже завжди є більш консервативною, ніж нижня. Та й за способом формування і щодо персонального складу вона ближче до виконавчої та президентської влади. Тому всі президенти хочуть мати під рукою слухняний інструмент управління законодавчою владою у вигляді верхньої палати парламенту. Існує «набір» особливих умов обрання верхніх палат парламентів, який передбачає: 1) формування верхньої плати шляхом непрямих виборів; 2) обмеження права бути обраним до складу верхньої плати більш високим віковим цензом; 3) встановлення чисельності складу верхньої палати меншою порівняно з нижньою палатою; 4) встановлення більш тривалого порівняно з нижньою палатою терміну повноважень членів верхньої палати; 5) введення часткового порядку оновлення верхніх палат; 6) проведення виборів до верхньої палати в інший час порівняно з виборами до нижньої палати.

Як бачимо, створено цілий конституційний механізм, що дає змогу реалізувати інтереси великого капіталу через верхню палату парламенту. В аргументації, що виправдовує існування верхньої палати, багато лицемірного,

брехливого. Наприклад, думка про те, що у верхній палаті будуть представлені інтереси регіонів або окремих місцевостей, суперечить тому факту, що майже в усіх країнах з двопалатним парламентом представлені не регіональні, а загальнодержавні політичні партії. Що ж до думки, що дві палати більш адекватно, повно передають, виражають інтереси виборців, ніж одна палата, то це легко парирується тим, що точність відображення в парламенті впливу партій серед виборців залежить від виборчої системи, а не від кількості палат у парламенті.

Ще одним аргументом проти двопалатного парламенту (в умовах України найважливіший) є те, що інтереси регіонів, особливо в місцях компактного проживання однонаціонального складу населення, мають тенденцію прямувати в бік автономії, відокремлення від цілого. І ця тенденція, як свідчить історична практика, яскраво підтверджує той висновок, що створення двопалатного парламенту в Україні може різко каталізувати, підштовхнути до національного сепаратизму. Ці тенденції є особливо сильними у федеративних державах. Тому федеративний устрій України є неприпустимим, якщо ми виступаємо за її єдність, соборність і цілісність та не бажаємо прояву сепаратизму.

Отже, якщо зважувати «за» і «проти» двопалатного парламенту в унітарній державі, то в інтересах демократії, захисту прав і свобод громадян необхідно віддати перевагу однопалатному парламенту, а в інтересах створення олігархічного авторитарного механізму влади — більше можливостей за двопалатним парламентом.

9. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Запитання про інститут Президента України. Наскільки досконалим є нинішній конституційно-правовий статус нашого Президента? У чому полягає причина гострого суперництва Президента України та Прем'єр-міністра? Президент має обиратися всенародно чи в парламенті? Це питання останнім часом порушується деякими політичними партіями.

Відповідь Василя Сіренка:

Щодо інституту Президента України, то слід зазначити, що у слов'янських народів генетично простежується потяг, тенденція до вшанування вождів. Коли згадати історичні події, які виникали на території, населеній слов'янами, то без сильних вождів слов'яни вистояти не могли. Тому вождь, князь, гетьман, цар, а тепер — президент як інститути завжди мали в народі харизматичний характер. За часів незалежності народу України не пощастило обрати розумного, грамотного, корисного для народу президента. З президентською владою в Україні пов'язані скандали, свавілля, беззаконня і конфлікти. Річ у тому, що як будь-який вождизм, харизматичне лідерство, інститут президента виправдовує своє існування в період революційних, переломних станів суспільства, а в періоди мирних станів потрібні інші форми правління, інші, більш демократичні співвідношення між гілками влади. Президентська чи президентсько-парламентська форми правління — це форми, що передбачають авторитарні, навіть диктаторські режими управління в країні. Однак це повністю суперечить тій сукупності прав і свобод, які проголошені в Конституції України. Парламент — уособлення демократії в країні, а президент

уособлення особистої влади, вождя, незаперечного авторитету, навіть диктатора. Тому — це два антиподи, між якими ніколи не може бути належної згоди. А за умов, коли великі власники (олігархи) свої інтереси пов'язують із діяльністю різних гілок влади — і поготів. Президент, як уже зазначалося, «не вписується» у принцип поділу влади, тому що він не очолює виконавчої влади. Тріада конституційного формування влади: народ — парламент — уряд, не передбачає інституту президента. В умовах формування української демократії інститут президентства — це данина минулому, данина політичній традиції, яка майже вижила себе у XXI ст.

Президент в Україні можливий або як диктатор, або, скажімо, як англійська королева, що править, але не управляє. Президент може бути главою держави з представницькими функціями, з повноваженнями нагороджень, прийому послів, їх вірчих грамот та інших церемоніальних дій. Але Президент не повинен втручатися в діяльність законодавчої, виконавчої та судової влади. Що стосується обрання президента, то поки що українське суспільство не має того рівня політичної культури, щоб відмовитися від обрання президента всенародно. З часом, коли повноваження президента будуть обмежені, як того вимагає парламентарна форма правління, суспільство вимагатиме, щоб не витрачати кошти на вибори, обирати президента у парламенті. І це буде правильно, адже президентські амбіції занадто великий наклад для скарбниці. Президентське оточення, включаючи канцелярію, на своє утримання витрачає грошей не менше, ніж парламент. А з точки зору ефективності, на мою думку, — це на 80 % порожні витрати бюджетних коштів. Що стосується протистояння Президента та Прем'єр-міністра, то це, швидше, протистояння олігархічних кланів і особистостей, ніж державних інститутів. Це саме той випадок, коли стародавні римляни говорили «шукай інтерес і знайдеш відповідь». Хоча одна з причин такого протистояння полягає також у тому, що президентське оточення прагне втручатися в управлінський процес у країні, не відповідаючи за управлінські дії. Думаю, що жодний уряд такого свавілля терпіти не стане. Ось і маємо конфлікт. Причина: протистояння інтересів кланів і свавілля влади президента.

10. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Нині навколо проблем організації виконавчої влади в Україні точиться чимало політичних і правових дискусій. Багато в чому вони виправдані, адже щось не так у нас сьогодні відбувається в питанні оптимального збалансування повноважень виконавчої влади в межах змішаної форми правління. Так званий дуалізм виконавчої влади, закріплений Конституцією України, — це оптимальний засіб для ефективного устрою влади? Система двовладдя у виконавчій владі — це нормальне, на благо України, явище?

Відповідь Василя Сіренка:

Що стосується дуалізму виконавчої влади, то це давно наболіла тема і вона достатньо розумно розкрита в науковій і публіцистичній літературі. Паралельне існування місцевих адміністрацій як президентської вертикалі влади і рад, які уособлюють місцеве самоврядування, себе майже зжило. Влада на місцях повинна бути самокерованою. Адміністрації необхідно скасувати, а всю повноту влади передати

місцевим радам та їх виконкомам. І нехай люди на місцях забезпечують самостійно власні інтереси, звичайно, під контролем закону і центральної влади. Дуалізм будь-якої влади — це дуже збиткове явище для реалізації влади. Його необхідно уникати і чим швидше, тим краще. Це підвищує відповідальність влади.

11. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Багатостраждальна судова влада за всі 18 років незалежності так і не піддавалася серйозному реформуванню, яке б забезпечило ефективний судовий захист прав і свобод громадян України. У чому полягає причина небажання проведення судової реформи? Нині тільки й чути про зосередження уваги одних — на тричленній системі побудови судових органів, інших — на чотиричленній, зі збереженням вищих спеціалізованих судів. Але хіба в цьому проблема? Головне в судовій владі — це її доступність, незалежність і справедливість у винесенні судових рішень. У цьому — основа судової реформи. Якою є Ваша думка з цього приводу?

Відповідь Василя Сіренка:

Ви запитуєте про реформування судової влади. Це одне із «старих», «хворих» і «проклятих» запитань становлення української державності. Суть проблеми полягає в тому, що вся державна влада в Україні, опинившись у руках нуворишів, тобто людей, які швидко і незаконно, не власною працею, збагатилися, зазнала тотальної корумпованості — як по вертикалі, так і по горизонталі. Можна наводити численні приклади того, як порушується закон через перемогу грошей над правовими вимогами. Але ж будь-яке порушення закону — це конфлікт, а конфлікт вирішується в суді, отже, суд об'єктивно став мішенню для корупціонерів. І за роки незалежності замість справедливого суду створена тотально корумпована система, яка не піддається реформуванню простим прийняттям законів про судоустрій, статус суддів тощо. Прийняття будь-яких «правильних» законів про організацію та діяльність роботи судів, структурування і членування судових органів до поліпшення роботи судів не приводять до того, що залишається недоторканною головна влада судової системи — корупція в судах. Отже, необхідно насамперед через законодавство створити в судах антикорупційний механізм, який давав би змогу самоочищатися судовій системі. Це має бути конкретний механізм, де судді та їхні зв'язки і відносини повністю контролюються. Також має бути встановлена невідворотність покарання за кожне незаконне рішення. І кожне незаконне рішення повинно бути виявлено. Судді, з одного боку, мають бути звільнені від будь-якої опіки і залежності від голів судів, а з другого — кожне незаконне рішення судді має стати надзвичайною подією в суді.

Родичі не повинні працювати в одній судовій системі. Судді і сторони конфлікту не повинні мати можливості зустрітися за межами судового засідання. Можна навести десятки таких положень ланок антикорупційного механізму, який необхідно узаконити, щоб дійсно реформувати судову систему та зробити суд, як Ви говорите, доступним, незалежним і справедливим. Я вже не говорю про те, що суди в Україні постійно недофінансовуються. Це ганьба і одна з причин їхньої корумпованості. Слід врахувати і той факт, що правлячому класу, олігархам вигідні корумповані суди.

У них є чим платити, а тому страждають від теперішньої судової системи пересічні громадяни, дрібна буржуазія, чесні трудівники, а тіньовий капітал «засіває» доларами кабінети суддів і виграє завідомо незаконні справи. Тому справжня судова реформа ще попереду. Вона відбудеться тоді, коли до влади в Україні прийдуть люди, які вболівають за Спільну Справу і працюють на Загальне Благо, а не на клани БЮТ, Регіонів, НУНС та інших.

12. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Існує також серйозна проблема в організації влади на місцях або, точніше сказати, місцеве самоврядування, де також панує безладдя і безвладдя. Якщо підійти до цього питання концептуально, то які Ви бачите підходи до реформування влади на місцях?

Відповідь Василя Сіренка:

Влада на місцях — це головна влада в державі, оскільки вона має справу з конкретною людиною та вирішує конкретні справи людей. Реформа місцевої влади повинна мати, на мою думку, такі цілі: ліквідувати двовладдя на місцях, встановити суворий правовий контроль за місцевою владою з боку центру, забезпечити достатнє бюджетне фінансування для вирішення місцевих проблем, забезпечити прозорість, гласність і демократизм у діяльності влади на місцях, кожна територіальна одиниця повинна мати власний фонд загального надбання, недоступний для приватного привласнення. Експлуатація цього фонду — додаткове джерело надходжень до бюджету. Це можуть бути муніципальні підприємства, території тощо, що не підлягають приватизації. Необхідним є створення антикорупційного механізму у владі на місцях. Категорично ліквідувати зрощення місцевої адміністративної влади з правоохоронними та контролюючими органами. Можливо, варто піти на заснування спеціального правового контролю за діяльністю місцевої влади, як, скажімо, у Франції, у вигляді інституту префектів. Дати максимальне правове забезпечення участі громадськості у діяльності місцевої влади. Референдум та опитування мають стати постійними інструментами вдосконалення організації влади на місцях. Ось, коротко, моє бачення реформи місцевої влади.

13. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

Підсумовуючи блок запитань, що пов'язані з організацією державної влади в Україні, хотілося б також почути від Вас думку стосовно форми правління. Зокрема, існує точка зору, що нам необхідно перейти до класичних форм правління — або виключно парламентської, або президентської. Інші пропонують зберегти існуючу форму державного правління змішаного, напівпрезидентського типу. Яка Ваша думка з цього приводу? Адже саме в цьому, на моє переконання, криється основне питання ефективності організації публічної влади в Україні, яка нині, як ми вже зазначали, перебуває в стані глибокої системної кризи.

Відповідь Василя Сіренка:

Ви абсолютно праві, влада в Україні протягом усіх років незалежності перебуває в постійній системній кризі. І я думаю, що вона не вийде з нього, поки працюватиме не на Загальне Благо і Загальну Справу, загальнодержавний і загальнонародний інтерес, а на інтерес приватних осіб, — поки вирішуватиме, хто краще Партія

Регіонів, БЮТ чи НУНС і під їх класово-партійні інтереси реформувати Державу Україна.

Я категоричний прибічник парламентарної форми правління. У парламентській республіці створюється стійке, логічно вивірене, ставлення: виборці формують парламент і в ньому законну політичну парламентську більшість, яка формує уряд, відповідальний перед парламентом, уряд приймає управлінські рішення, народ погоджується або відкидає ці рішення і через депутатів, а іноді й безпосередньо, впливає на поведінку уряду. При гострій колізії інтересів між народом і урядом останній іде у відставку, а парламент формує новий уряд або проводить дострокові вибори. Таким чином, народ і державна влада за посередництвом парламенту беруть участь в єдиному процесі управління країною. Тут мало залишається місця для авторитаризму та узурпації влади — як при президентській формі правління. Уряд перебуває під постійним аналітичним контролем опозиції та вогнем громадської критики, а тому змушений діяти відповідально і зважено, віддаючи перевагу інтересам більшості, часто на шкоду панівним кланам. Відходячи від президентської форми правління, наша країна відійде від прямого протистояння виконавчої та законодавчої влади, від криз і скандалів, заснованих на інтересі олігархічного оточення президента, від постійних порушень Конституції й законів України, від зазначеного права, від прокурського, міліцейського та судового свавілля за вказівкою чиновників з президентського оточення. «Культурна» Європа, як колиска демократичної форми правління у більшості країн, «обрізала» до мінімуму президентські повноваження і зняла з порядку денного політичного життя питання про авторитаризм і диктатуру, створивши логічно послідовну взаємозалежну тріаду управління: народ — парламент — уряд. У цій тріаді народ, обираючи парламент, фактично обирає і уряд, відповідальний формально перед парламентом, а фактично — перед народом.

Масова вимога народу відправити у відставку уряд може означати також розпуск парламенту. Таким чином, у парламентській республіці організований народ має більше можливостей впливати на діяльність влади, ніж у президентській. Думаю, що конституційна реформа з метою переходу до парламентської форми правління запізнилася в Україні років на десять. І цим добре скористувалися українські нувориші. Адже не секрет, що «ділові» люди — ділки і діляги — пройдисвіти і авантюристи всіх мастей створювали навколо президентів свої «шайки» і використовували президентські повноваження в своїх інтересах, залишаючи суспільний, загальнонародний інтерес майже незабезпеченим. Перехід до парламентської форми правління радикально виправить цей перекіс, недолік у побудові влади в Україні.

14. Запитання Олександра Святоцького Василю Сіренку:

І на завершення — про головне. Не секрет, що всі ці роки незалежності українська влада не проявляє належного заповзяття до гідного життя наших громадян, хоча про своє матеріальне благополуччя вдень і вночі виявляє занепокоєння, при цьому будучи практично безконтрольною і майже не відповідаючи за свою фактичну бездіяльність. Що, на Вашу думку, необхідно зробити, щоб влада стала відповідальною за свою діяльність чи бездіяльність, щоб вона стала підконтрольною суспільству? Як

саме примусити владу працювати в інтересах і на благо своїх громадян?

Відповідь Василя Сіренка:

Це найактуальніше і найважливіше питання для України. Влада в Україні підконтрольна великому капіталу, тим небагатьом особам, які захопили контрольні пакети акцій найбільших ключових основних галузей народного господарства.

Контролювати владу в країні суспільство може тільки в тому разі, якщо основні галузі промислового виробництва перебуватимуть у розпорядженні суспільства, стануть загальним надбанням народу України, а точніше — будуть націоналізовані і стануть державною власністю. Ви бачите, що в умовах кризи навіть американці та західноєвропейці вдалися до націоналізації, щоб врятуватися від руйнівних наслідків кризи. Влада органічно нерозривно пов'язана з формою власності. Тому, щоб повернути Україну народові, треба забрати її у нуворишів-олігархів. А ліквідувати олігархію в Україні можна тільки через націоналізацію основних галузей промисловості. Тоді економічні досягнення України поповнюватимуть не зарубіжні рахунки олігархів, а бюджет України, а отже, — достаток громадян України. Змусити владу відповідально працювати на благо всіх громадян можна тільки через отримання прибутку з об'єктів власності в інтересах всіх громадян, а не окремих приватних осіб.

Держава повинна мати у своєму розпорядженні достатні матеріальні ресурси, щоб вирішувати соціальні проблеми суспільства. Ось — відповідь на всі запитання про те, на кого працює влада в країні.

Так, влада завжди буде на боці еліти, панівної меншості, але коли влада у своєму розпорядженні має ресурс, з неї можна запитати, як вона ним розпоряджається, а коли не має — який з неї запит? Не слід забувати, що Україна 2009 р. виробляє лише 70 % від рівня 1989–1990 рр. У 1989 р. бюджет України становив 52 млрд дол. США, а нині бюджет України становить 40 мільярдів ослабленого інфляцією долара. 18 років реформ ми тільки руйнували і «з'їдали» те, що мали за роки радянської влади. І поки не досягнемо рівня розвитку економіки 1990 року, говорити про економічне зростання в Україні — обманювати простаків.

Щоб повернути країну народу і владу народу, необхідно повернути народу велику власність. І все стане на свої місця. Україна при своїх ресурсах — природних і людських — швидко вийде з кризи, і влада стане підконтрольною суспільству. Тільки тоді запрацюють й інститути громадянського суспільства, середнього класу, гласності, контролю тощо. Без власності у розпорядженні держави говорити про владу для народу, а тим більше про владу народу — порожні балачки. Ринок ніколи не дозволить панувати невласнику. У ринкових умовах панувати будуть тільки великі приватні власники. Однак якщо велику власність у них націоналізувати, справедливо повернути в розпорядження суспільства, то й влада змушена буде повернутися обличчям до потреб суспільства, а нині вона бачить тільки потреби нуворишів-олігархів. Необхідне поєднання двох начал — громадської великої власності і приватної трудової власності — це майбутнє України. На цих двох засадах і повинна базуватися влада. Тоді в Україні буде забезпечена з боку влади не лише формальна свобода, а й реальна справедливість.

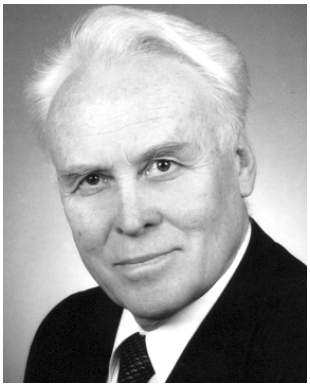
А до забезпечення свободи і справедливості повинна прагнути публічна державна влада. У цьому — її призначення і служіння, за це з неї і спитають і їй відповідати.

Я вірю в мудрість народу, вірю, що народ обере собі владу, якої він гідний. А для цього необхідно реалізувати ідеї лівих політичних сил України. Але це вже велика окрема тема і ми про неї поговоримо іншим разом.

Дякую за Ваші глибокі, розумні і значимі запитання. Сподіваюсь, що поміркувати над відповідями на них буде корисно і нашим читачам.

Дякую Вам за згоду на інтерв'ю, змістовні, цікаві та вичерпні відповіді.

ДЕЯКІ ЗАУВАЖЕННЯ ДО ПИТАННЯ ПРО ПРИРОДУ ВЛАДИ



В. СІРЕНКО
доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, академік АПрН України

Категорія «влада» є такою, що найчастіше цікавить дослідників і практиків, проте ця обставина не зробила її більш зрозумілою і розкритою. Насамперед дослідники зазначають, що поняття влади застосовується лише до відносин між людьми.

Це відображено у соціологічній літературі, де найбільш поширеним є підхід, згідно з яким влада розглядається як суспільні або вольові відносини між людьми, що має ряд специфічних якостей. Такий підхід у цілому є дуже правильним, але настільки абстрактним, що мало пояснює природу влади. Він зосереджує увагу швидше на чітко видимому моменті, що влада — завжди відносини, зв'язок. З цим важко не погодитися, адже влада схожа на любов або ненависть і передбачає для свого виявлення щонайменше двох суб'єктів. Однак залишається невирішеним питання про природу влади, що виявляється в суті конкретних відносин.

Водночас причина прояву влади і її початкова сутність як перехід від невлади до влади залишається невідомою. Мабуть, не до кінця прояснює це питання і розгляд влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти, що полягає у підпорядкуванні волі окремих осіб та їх об'єднань керівній у цьому співтоваристві волі [1]. У цьому підході, безперечно, також полягає позитивне знання: влада використовується як засіб функціонування соціальної спільноти, але все ж залишається відкритим запитання: що таке влада? Тут слід звернути увагу також на абстрактність визначення, адже засоби функціонування соціальної спільноти не вичерпуються владою. Власність, організація, право, мораль тощо — також засоби функціонування соціальної спільноти. Думаю, не рятує також вказівка на керівну в суспільстві волю, позаяк прояв керівної волі має бути пояснено. Але співвідношення волі і влади — особливе питання, що потребує окремого розгляду.

Серед визначень поняття «влада» привертає увагу розгляд влади як здатності підпорядковувати поведінку і діяльність людей волі всього суспільства або окремого класу. Тут влада розглядається, власне, як властивість або стан, що дає можливість окремій волі підпорядковувати поведінку інших людей. Корисність цього підходу полягає в тому, що влада як категорія індивідуалізується серед інших соціологічних категорій.

© В. Сіренко, 2009

Розгляд влади як здатності здійснювати волю підводить нас до необхідності досліджувати її структуру та джерела. Здатність і нездатність виявляються за певних станів суспільства і його суб'єктів. А це — вже більш глибокий підхід порівняно з розумінням влади як відносини. Але це явище, що розглядається як вольове, не пов'язане з матеріальними процесами.

Це, на мою думку, найважливіший недолік усіх понятійних підходів, що розглядають волю як визначальний наповнювач суті влади. Адже якщо суть влади зводиться до волі, то панувати завжди буде той, у кого ця здатність більш розвинена. Але суспільна практика в історичному зрізі не підтверджує такого висновку. Володарюють, дійсно, вольові та сильні, але тільки в тому разі, допоки їм вдається тримати в залежності підвладних. Якій залежності — це не головне. Головне в тому, що вольовий зовнішній прояв влади є можливим лише тоді, коли сформувалася залежність одного суб'єкта від іншого.

Якою ж є причина прояву залежності у суспільному житті? Вона є і простою, і складною, і очевидною, і глибоко прихованою за зовнішніми проявами. Найперша причина полягає в простому і буденному: факті необхідності задоволення потреб людей. Життєдіяльність окремої людини, колективних утворень або суспільства в цілому можлива лише при безперервному задоволенні різноманітних потреб. Проте можливості задоволення цих потреб у різних соціальних груп і навіть окремих осіб є неоднаковими. Способи та засоби задоволення потреб, що перебувають за межами можливості прямого вжитку суб'єктом матеріальних і духовних благ, формують постійний стан залежності одних учасників суспільних відносин від інших, починаючи з окремої людини, сім'ї і піднімаючись до класового, міжнаціонального та іншого панування. «Здатність здійснювати волю», «можливість підкоряти своїй волі», «засіб функціонування соціальної спільноти», «суспільні відносини» — всі ці визначення влади є правильними, оскільки влада дійсно проявляється через них. Однак сутнісне ядро влади, що робить можливими форми її прояву і матеріалізує ці форми, міститься, на нашу думку, в іманентно, органічно властивій життєдіяльності людей загального зв'язку у формі постійно відновлюваної залежності між людьми, яка визначається способом виробництва матеріальних і духовних благ.

Такий підхід до сутнісного розуміння влади як залежність, що визначається необхідністю постійного задоволення потреб людини, через конкретні способи і засоби такого задоволення неминуче підводить нас до з'ясування співвідношення влади та інтересу. Так, якщо інтерес є залежністю між необхідністю задоволення потреб суб'єкта та можливістю їх задоволення через цілеспрямовану діяльність суб'єкта, то чим саме інтерес відрізняється від влади, зміст якої також наповнюється залежністю, що визначається необхідністю задоволення потреб? Річ у тім, що залежність, яка становить зміст інтересу, «працює» на рівні необхідності задоволення потреб і можливостей конкретного суб'єкта (особистість, група, клас), а залежність, яка становить зміст влади, «працює» на рівні: інтереси цього суб'єкта — можливості їх реалізації, що лежать у межах доцільної діяльності іншого суб'єкта. Чи зможу я задовольнити власні потреби, в яких формах і якими способами й засобами — це залежить переважно від мене, від моїх особистих якостей. Але чи ре-

алізуються ті з моїх інтересів, засоби і способи задоволення яких лежать у межах доцільної діяльності іншого суб'єкта, — від мене мало залежить, і я змушений підкоритися його вимогам, його умовам, щоб задовольнити власні потреби. Ця залежність і називається владою. Головна її змістова суть полягає в тому, що конкретний суб'єкт, в силу природних якостей (влада в сім'ї) або соціального становища (власність, доступ до знарядь насильства і примусу), має можливість надати або не надавати в моє розпорядження кошти чи інші засоби для задоволення моїх потреб.

Ця можливість не є безликою. Вона завжди пов'язана з матеріальним процесом: і капіталіст, що встановлює буржуазні порядки в суспільстві через приватну власність, і диктатор Піночет, який відбирає за допомогою армії законну владу в чилійського народу, і диктатор Б. Єльцин, який дав розпорядження розстрілювати законно обраний парламент, і викрадач літака, який фізичним насильством змушує екіпаж летіти в потрібному лише для нього напрямку, і батько, який примушує дитину до слухняності, реально роблять це тільки тому, які володіють матеріальними засобами, що звужують або розширюють можливості реалізації конкретних інтересів.

Але чому ж конкретні суб'єкти, групи, класи стають власниками засобів, які ставлять у залежність інші суб'єкти, групи, класи? Чому саме одні — володарі, а інші — підвладні? В кожний історичний момент це визначається рівнем розвитку продуктивних сил і виробничих відносин, а безпосередньо — реальним результатом боротьби, суперечностей, зіткнень конкретних інтересів. Влада є способом фіксації стану врівноваженості конкретних соціальних сил, що перебувають у постійній боротьбі. Чому в постійній боротьбі? Тільки з тієї причини, що способи і засоби задоволення потреб, тобто можливості їх задоволення, не є постійними. Вони змінюються як через матеріальний розвиток суспільства, так і через співвідношення сил у класовій, груповій, національній, расовій та інших видах соціальної боротьби.

Зрештою, влада — це сила, що породжена в горнилі зіткнення різних інтересів. Спосіб і форма співіснування інтересів, форма вираження інтересу, що переміг, стан влади, який визначається через категорії «сильна» і «слабка», «стала» і «тимчасова», «демократична» і «деспотична» тощо цілком залежать від інтересу, що переміг. Але при цьому слід врахувати, що якість влади, її особливості багато в чому можуть залежати від історичних традицій, звичаїв, звичок конкретної соціальної спільноти. Отже, якщо інтерес характеризує стан залежності між необхідністю задоволення потреб суб'єкта та способами і засобами задоволення цих потреб, які суб'єкт організовує через власну діяльність, то влада є залежністю між необхідністю реалізації інтересів конкретного суб'єкта суспільних відносин і способами й засобами цієї реалізації, які перебувають у межах повноважень спеціальних органів або певних осіб, що виражають співвідношення боротьби соціальних сил і зміст інтересу, що переміг.

Така інтерпретація змісту влади в цілому, на мою думку, не суперечить тим підходам, згідно з якими сутність і зміст влади виводяться зі змісту власності через політику, політичний класовий інтерес. Практично ці підходи також вказують на залежність між власністю та інтересом, політикою, класовими суперечностями, державою і, нарешті, владою. Слід погодитися з

тим, що в історії розвитку суспільства такі суспільні явища, як приватна власність, клас, класовий інтерес, держава, політична влада, формуються водночас і є логічною, а не тимчасовою схемою розвитку, яка показує перехід одного явища до іншого, що в людському суспільстві, наче у киплячому котлі, безперервно формуються і реалізуються соціальні інтереси [1].

Водночас цей перехід є вираженням тієї суспільної залежності, яка існує між найпростішою необхідністю задоволення потреб людей і найскладнішими, витонченими формами політичного панування. Істотним у з'ясуванні змісту влади є питання про її вольовий характер [2]. Будь-яка влада, зазначає М. Кейзеров, «в принципі ґрунтується на реальній спроможності проведення своєї волі, але аж ніяк не всяка реальна здатність здійснювати свою волю може розглядатися як влада. Суть справи — в конкретному механізмі формування і реалізації волі, у структурі відносин влади, в інституційному і правовому статусі влади» [3].

Більшість дослідників проблем влади вважає одним із основних її властивостей волю суб'єкта, який володарює. Деякі автори зміст поняття влади зводять до волі, вважаючи, що «владою в найвужчому, точному і основному значенні цього слова є... лише відносини між владною і підвладними волями, нав'язування владної волі підвладним волям» [4].

Влада, поза сумнівів, є вольовими суспільними відносинами. «Тільки при такому розумінні влади можлива постановка питання про соціальну відповідальність її сторін і повне розкриття її соціальної суті» [5]. Однак важко погодитися з такою інтерпретацією волі в понятті влади, якщо врахувати, що воля суб'єкта майже завжди обумовлена його інтересами. Так, К. Маркс неодноразово і переконливо зазначав, що пануюча воля повністю залежить від матеріального життя людей, способу виробництва та форми спілкування і є, власне, вираженням панівних загальних інтересів класу, що переміг. «Ті ж самі духовиди, які в праві і в законі вбачають панування якоїсь самодостатньої загальної волі, можуть побачити в злочині просте порушення права і закону. Насправді ж не держава існує завдяки панівній волі, а навпаки, держава, що виникає з матеріального способу життя індивідів, має також форму панівної волі. Якщо остання втрачає своє панування, то це означає, що змінилася не лише воля, а й матеріальне буття і життя індивідів, і лише тому змінюється і їхня воля» [6, 322–323].

Отже, матеріальні умови життя формують інтереси людей, що виражаються в сукупній панівній волі, яка у вигляді держави, права, політичних організацій утворює феномен політичної влади. Панівний інтерес потребує цих інститутів для того, щоб постати як інтерес усього суспільства. Соціально панівний клас (панівний насамперед в економіці) здатний реалізувати свої інтереси лише за допомогою політичної влади, подаючи їх як загальні. «Кожний клас, що прагне до панування,.. повинен насамперед завоювати собі політичну владу, для того щоб цей клас, у свою чергу, міг представити свій інтерес як загальний» [6, 32].

Необхідно звернути увагу на те, що формування державної волі та державно значущих інтересів збігаються. Вони збігаються вже тому, що панівна воля є формою та засобом вираження певних інтересів. Необхідно враховувати й те, що воля як здатність до вибору мети діяльності притаманна,

власне, всім соціальним суб'єктам. Однак панівною вона стає тоді, коли висловлює панівний інтерес.

Таким чином, цілком припустимо, що вольове вираження інтересів і є феноменом влади. Суб'єкт влади — це завжди носій панівного інтересу і панівної волі. Лише в такому поєднанні виникає можливість прояву примусу, насильства з боку носія влади. Без волі інтерес не має засобів примусу, а без інтересу воля не має сили примусу, вона не здатна сама створити залежність між необхідністю задоволення потреб і засобами їх задоволення. Саме завдяки тому, що інтерес, який переміг, через вольове вираження здатний взяти під свій контроль засоби задоволення потреб інших суб'єктів, він стає власником такого соціального стану, як влада.

Отже, влада є поєднанням інтересу і волі, в якому воля постає засобом вираження інтересів. Ні воля, ні інтерес самостійно ще не можуть сформувати стан влади, однак, об'єднавшись і спрямувавши всі сили на встановлення контролю за формуванням і реалізацією інших інтересів, вони формують владу. Виходячи з цих міркувань, можна визначити зміст політичної влади. Вона буде вольовим вираженням інтересів панівного класу або більшості народу в діяльності державних, громадських органів, організацій, посадових осіб і громадян. Державна влада від політичної відрізняється не сутністю, а змістом та обсягом, напрямом діяльності.

Сутність влади є єдиною, вона виражається як залежність між необхідністю реалізації інтересів суб'єктів і можливістю їх реалізації, що контролюється носіями панівних інтересів і виражає їх панівну волю. Структурно влада містить три найважливіших елементи: панівний інтерес, панівна воля, яка його виражає, і засоби забезпечення цього панування. Останнє найбільше притаманне будь-якій владі.

Примус як засіб забезпечення панівного інтересу і панівної волі, яка його виражає, — обов'язкова ознака будь-якої влади; в іншому разі, з одного боку, влада як панування інтересів і волі не зможе реалізуватися, а з другого — будь-яка влада як обов'язковий атрибут свого існування натрапляє на протидію, прагнення підвладних або вийти з-під контролю, або вкласти в свою поведінку власне розуміння реалізації влади. Ці передумови — необхідність реалізації панування інтересів і волі, а також протидія підвладних — і зумовлюють такий суттєвий елемент влади, як примус. Рівень примусу може бути різним: від прямого насильства і придушення до лише простої наявності засобів примусу, потенційної загрози його застосування. Але це не зачіпає загального підходу до розгляду засобів забезпечення панування інтересів і волі як сутнісного елемента влади.

Отже, міркування щодо сутності влади та її взаємозв'язку з інтересами передбачають аналіз й інших підходів, коли влада розглядається як вольове вираження інтересів.

Характеризуючи властивості влади, необхідно не випускати з поля зору, крім сутнісної, її змістовну основу. Будь-яка влада є не лише примусовою силою, а й творчою, що прагне відтворити ту систему суспільних відносин, які «підживлюють» її панування. Панівний інтерес і його авторитарне вираження через панівну волю потребує належної організації виробництва і тих суспільних відносин, що з нього випливають. Отже, влада проявляється не лише в насильстві, а й в організації спільних справ, у соціаль-

ному управлінні. Однак це вже інша тема — про способи і форми прояву влади. Ми ж можемо констатувати, що розгляд влади як залежності між суб'єктами з питань формування та реалізації інтересів дає можливість розглядати владу не лише як абстрактний феномен, а й як конкретне соціальне явище. А це означає, що, знаючи сутнісний прояв влади, можна побудувати чітку модель того, чиї інтереси і потреби вона виражає, кому служить, ким використовується, кого захищає, а кого пригнічує. У цьому сенсі це дослідження категорії «влада» залишається одним із найактуальніших і затребуваних у суспільній науці та практиці.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Байтин М. И.* Государство и политическая власть. — Саратов, 1972. — С. 132.
2. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. : в 50 т. — М., 1955–1981. — Т. 18. — С. 302.
3. *Кейзеров Н. М.* Власть и авторитет. — М., 1973. — С. 16.
4. *Семенова М. Н.* Государство и государственная власть в классово-антагонистическом обществе // Философские науки. — 1978. — № 6. — С. 15.
5. *Кейзеров Н. М.* Власть как объект социологического исследования // Научный коммунизм. — 1974. — № 3. — С. 105.
6. *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. : в 50 т. — 2-е изд. — М., 1955–1981. — Т. 3.

ДО ПИТАННЯ ПРО ПУБЛІЧНІСТЬ І СУВЕРЕННІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

І. КУЯН
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного і фінансового права
(Національна академія прокуратури України)

Проблема влади як соціального явища чи як феномена взагалі та зокрема, проблема природи державної влади як політико-правового явища, її сутності, іманентних ознак є однією з найскладніших та найбільш дискусійних у теорії держави і права. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень цих питань, у теорії немає однозначного розуміння сутності державної влади, змісту її характеристик як публічної та суверенної. У сучасній Україні поняття «публічність» і «суверенітет» часто стають лозунгами, що використовуються різними політичними силами у власних інтересах. Зважаючи на це, можемо говорити про існування розбіжності між значущістю, широким вжитком зазначених понять та ступенем їх наукового осмислення, що зумовлює потребу в дослідженні питань про публічність і суверенність державної влади.

Чинне законодавство України не містить поняття публічної влади. Проте поняття публічності існує у різних семантичних конструкціях законодавчих норм. Так, в адміністративному, кримінальному, цивільному законодавстві вживаються терміни «публічна служба», «публічний договір», «публічний інтерес», «публічне право», що дає підстави для розуміння терміна «публічність» як юридичної ознаки присутності держави у суспільних відносинах [1, 31–32].

У науковій літературі відсутній єдиний підхід до змісту, сутності й тлумачення терміна «публічна влада». Ознаку публічності влади пов'язують з поширенням останньої на все суспільство або, керуючись цим, що джерелом влади в демократичній державі постає народ, відповідно, вказується на публічний характер витоків влади. Так, «Юридична енциклопедія» визначає публічну владу як суспільно-політичну, народовладдя, а основними її видами відповідно: владу народу як безпосереднє народовладдя, безпосередню демократію (вибори, референдуми тощо); державну владу (законодавчу, виконавчу, судову); місцеве самоврядування — місцеву публічну владу, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами рад, сільськими, селищними і міськими головами тощо. Наголошується, що термін «публічна влада» аналогічний терміну «народовладдя» [2, 196]. Такий підхід до розуміння

© І. Куян, 2009

змісту публічної влади є доволі поширеним у сучасній науковій та навчальній літературі. Він ґрунтується на нормі ст. 5 Конституції України, згідно з якою єдиним джерелом влади в Україні є народ, відповідно, і джерелом публічної влади визначають народ, а її складовими — державну та муніципальну владу, що реалізується відповідно органами державної влади та органами місцевого самоврядування [3, 266]. Державну та муніципальну владу розглядають як форми і види публічної влади.

З іншого боку, публічна влада визначається як «політична влада — влада певної групи людей (еліти) над усім суспільством, що характеризується використанням у випадку непокорення насильницьких примусових засобів. Оскільки це влада над суспільством (його частиною), вона є публічною» [4, 271].

За традицією, що йде від праць К. Маркса та Ф. Енгельса, «публічну владу відносять тільки до однієї з її, хоча і головних, різновидів — державної влади, вважаючи публічна владу основною ознакою держави, що виділяє її з-поміж інших суспільних явищ» [5]. Тому «публічна влада виступає від імені всього суспільства (народу), має «публічну» основу своєї діяльності — казенне майно, власні доходи, податки» [6, 67].

З точки зору концепції територіального публічного колективу, певною часткою публічної влади володіють і суб'єкти федерацій, територіальні автономії, муніципальні утворення. «Їх повноваження та компетенція їх органів — юридичне вираження тієї частки влади, що належить територіальному публічному колективу» [5].

Публічну владу тлумачать також як «безпосередньо суспільну владу, яку здійснюють в інтересах підвладних органи чи організації, які уособлюють суспільну владу, уповноважені останніми на реалізацію соціального управління» [7, 9].

Зосереджуючи увагу на формах та видах досліджуваного виду влади, її суб'єктах, характеристиках поширюваності на все суспільство, можливості у застосуванні примусу та здійсненні нею однієї основних функції влади — соціального управління, зазначені підходи дають змогу виявити окремі, переважно зовнішні, ознаки публічної влади, проте не дають змоги з'ясувати її якісні ознаки, з'ясувати сутність та зміст публічної влади.

Відомо, що поняття складаються з основних сутнісних ознак тих явищ, що відображаються у цьому понятті. У науковій літературі вказується на такі характерні формальні ознаки публічної влади: 1) вона володіє суверенітетом, тобто верховенством і незалежністю від будь-яких інших соціальних структур як усередині країни, так і за її межами, у формулюванні й проведенні внутрішньої й зовнішньої політики; 2) виконання владних функцій здійснюється людьми, які безпосередньо не виробляють матеріальних благ та зайняті переважно відправленням державних функцій; 3) здійснює керівництво та управління всією країною, використовуючи при цьому різні державні органи, насамперед, державний апарат; 4) проводить регулярний контроль діяльності усіх державних органів, громадських організацій, рухів, посадових осіб; 5) створює закони і підзаконні акти, обов'язкові для всіх фізичних та юридичних осіб; 6) запроваджує і реалізує комплекс вимог законності, забезпечує стабільність правопорядку; 7) забезпечує, захищає та охороняє права і свободи громадян, дбає про виконання

ними встановлених законодавством обов'язків; 8) володіє механізмом державного примусу, що застосовується у разі порушення законодавчих настанов [8].

Перелічені риси характеризують і здійснення державної влади, її основні прояви. З огляду на це, виникає потреба у дослідженні змісту державної влади як влади публічної та її зв'язку із суверенітетом.

Дослідження поставленого питання зумовлює потребу в аналізі поняття «влада» та з'ясуванні її структури. Питання про структуру влади — це питання про її внутрішню будову та про елементи, з яких вона складається. У науковій літературі існують різні підходи до розуміння влади, різні концепції влади. Розглядаючи владу у статиці, в науковій літературі найчастіше виокремлюють два структурних елементи влади: волю і силу. Відповідно, владу розглядають як вольове відношення між людьми. За такого підходу в основу змісту влади покладена воля. Влада завжди є проявом волі. Владарювати означає нав'язувати комусь власну волю, підкоряти своїй волі. З іншої точки зору, влада — це сила, здатність підкоряти, підпорядковувати. Сила підкріплює волю. Сила влади ґрунтується на її авторитеті та засобах примусу. Але ці характеристики не дають відповіді на запитання, що зумовлює існування волі й сили. Тому правильним є, на нашу думку, виокремлення у структурі влади ще одного елемента — інтересу. Воля без інтересу не має сили примусу, вона не здатна сама створювати залежність між необхідністю задоволення потреб і засобами їх задоволення. У свою чергу, інтерес без волі також не має засобів примусу. «Саме завдяки тому, що інтерес, який переміг, через вольове вираження здатен взяти під свій контроль засоби задоволення потреб інших суб'єктів, він набуває такого соціального стану, як влада» [9, 120]. Тому слід погодитися із думкою, що «влада — це поєднання інтересу і волі, в якому воля є засобом вираження інтересів» [9, 120]. У демократичному державно організованому суспільстві публічний інтерес — це інтерес загальнодержавний і загальнонародний. Він становить «залежність між необхідністю задоволення потреб суспільства і тих можливостей їх задоволення, що досягаються через цілеспрямовану діяльність усіх суб'єктів державно-правового регулювання суспільних відносин, через весь механізм державного управління. Загальнонародний інтерес — це також залежність між необхідністю задоволення всіх потреб суспільства і можливістю їх задоволення через діяльність всіх учасників суспільних відносин. Це залежність між загальнонародними потребами і загальнонародними можливостями їх задоволення» [10]. При цьому загальнонародний інтерес формують також інтереси колективні, приватні та особисті — тією мірою, якою їх формування і реалізація залежать від умов суспільного життя.

На цій підставі можна визначити зміст публічної влади. Вона становитиме вольове вираження інтересів суспільства (народу, в демократичних країнах) чи інтересів окремих груп (в авторитарних чи псевдодемократичних країнах) у діяльності державних органів, установ, організацій та їх посадових осіб. Вольове вираження інтересів усього суспільства, всього державно організованого народу покликана здійснювати державна влада. Це і робить її публічною владою. В іншому разі, якщо влада виражає інтереси окремої групи людей (еліти), що суперечать суспільним інтересам,

інтересам народу, — така влада є псевдопублічною.

Здійснення публічної влади — це реалізація спільної волі народу. Цій волі повинні підкоритися всі індивідуальні та колективні суб'єкти. У процесі владовідносин відбувається реалізація інтересів як народу в цілому, так і окремих індивідуальних та колективних суб'єктів. При цьому публічний інтерес є загальним для всіх і кожного, а владовідносини, в яких реалізується публічний інтерес, є публічними відносинами.

«Публічність, — зазначав Г. Гегель, — важливий формуючий засіб для державних інтересів... через публічність утверджується перш за все момент загальної обізнаності» [11].

Публічність щодо держави вказує також на те, що остання є публічною або відкритою частиною суспільства. Публічність передбачає, що організація і діяльність держави є «прозорою» для всіх своїх членів — індивідів та їх множин.

«Публічність держави — характеристика, що іманентно притаманна апарату держави, всім її структурам і державним службовцям, наділеним владними повноваженнями: їх рішення і дії повинні бути в «правовому полі» (мати характер юридичного зв'язку), бути зрозумілими, прозорими, відкритими для громадян, підконтрольними інститутам громадянського суспільства. Публічність означає, що рішення і дії органів державної влади повинні мати загальносоціальну спрямованість, загальний характер, служити спільній користі та спільному інтересу. Втрата державною владою цієї якості чи її послаблення означає, що влада (яку символізують її представники, які обіймають вищі посади в державі) вироджується у свою протилежність, стає непублічною, корпоративною структурою, дії якої не відповідають спільним інтересам» [12]. Зміст влади полягає не лише у застосуванні сили, примусу, а, що найголовніше, у створенні системи, що її живить. Влада не може не проявляти себе в організації спільних справ. Якщо така організація і самі спільні справи вирішуються на користь суб'єктів влади чи окремих осіб (їх груп), а інтереси суспільства не знаходять своєї реалізації у діях влади, — вона втрачає якість публічності.

Публічність влади означає, що її витоки перебувають у середині суспільства, державно організованого народу і разом з ним, а не над ним. Підтвердженням цього є, власне, хід становлення держави і державної влади. Відомо, що виникнення публічної влади як суспільного самоврядування пов'язують із періодом зрілого первісного суспільства. На цьому етапі публічна влада, як визначає О. Скакун, ґрунтувалася на спільності інтересів, виробництва і споживання членів роду, вона «збігалася безпосередньо з родовою общиною, не була відділена від неї. Єдність, взаємодопомога і співпраця усіх членів роду, відсутність протилежних інтересів дозволяли родовим зібранням без конфліктів вирішувати всі питання» [6, 57]. З розкладанням первісного ладу та формуванням держави публічна влада, хоча й відокремлюється від населення у вигляді апарату примусу та здійснює управління суспільством в інтересах окремих класів, груп, проте залишається зв'язаною необхідністю упорядкування соціальних зв'язків та вирішення суспільних проблем. І, як показує вся історія існування державності, саме суспільство є джерелом публічної влади.

Як явище та поняття публічна влада нерозривно пов'язана із суверенітетом. Під суверенітетом у теорії держа-

ви розуміється верховенство і повнота державної влади всередині країни та незалежність держави зовні. Суверенітет публічної влади всередині країни полягає в її спроможності в конкретних ситуаціях визначати, що є спільним благом для суспільства, реалізовувати ці рішення, навіть незалежно від опору певних суспільних груп, забезпечувати, щоб жодна з груп не перетворила державу на інструмент для реалізації власних інтересів. Публічність і суверенність — якісні ознаки державної влади. Якість — органічно єдина система властивостей явища. Якісні ознаки в рамках єдиного поняття утворюють системне ціле, покликане відображати якісну визначеність самого явища.

Втрата владою публічності, відірваність її від суспільства, від власного народу ставить під загрозу її верховенство серед інших видів соціальної влади і незалежність від них, та може призвести, зрештою, до втрати нею суверенності. А це означає також втрату владою легітимності. Адже влада не може бути заснована на узурпації чи нав'язана народу ззовні без активної чи пасивної підтримки народу.

Відомо, що влада має три етапи свого існування: завоювання (захоплення), утримання та розвиток. Втрата державною владою публічності ускладнює її утримання та робить неможливим її розвиток, що неминуче потягне втрату нею суверенітету. У поєднанні публічності й суверенності — якісних ознак державної влади, — потенція розвитку державної влади і всього державно організованого суспільства, та запорука існування народу як історичної особистості.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Селіванов* А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) // Право України. — 2006. — № 9. — С. 28–33.
2. *Юридична* енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 1998. — Т. 5: П–С. — 2003. — 736 с.
3. *Конституційне* право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2008. — Т. 2. — 800 с.
4. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. — 4-е изд., дораб. — М., 2005. — 896 с.
5. *Чиркин В. Е.* О территориальном публичном коллективе и власти народа // http://pvlast.ru/archive/index.259.php
6. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс) : учеб. — Х., 2005. — 840 с.
7. *Теплюк М.* Публічна влада в Україні : визначення поняття і конституційно-правова природа // Право України. — 2009. — № 5. — С. 6–22.
8. *Керимов Д. А., Шумков Д. В.* Основы учения о праве и государстве. — М., 2008. — С. 160–161.
9. *Сиренко В. Ф.* Интересы, власть, коррупция. — К., 2006. — 536 с.
10. *Сіренко В. Ф.* Про необхідність забезпечення пріоритету загальнодержавних, загальнонародних інтересів // Голос України. — 2008. — № 63 (4313).
11. *Гегель Г.* Философия права. — М., 1990. — С. 351.
12. *Червонюк В. И.* Теория государства и права : учеб. — М., 2006. — 704 с.

Висновки до актуальної теми

Хоча питання про владу залишається одним із найактуальніших і затребуваних як у суспільній науці, так і практиці, проте ця обставина не зробила її більш зрозумілою і розкритою. І в XXI ст. н. е. сутність цього соціального явища ще осмислюється і теоретично, і практично.

Нинішня ситуація у владі України, для якої характерним є її системна криза і, як закономірних результат — гостре розчарування суспільства в ній, робить очевидним феномен влади в реалізації об'єктивно необхідної функції — врегулювання відносин у суспільстві, адже без цього суспільство просто зруйнується під впливом його внутрішніх суперечностей.

Зважаючи на зазначене вище, автори розглядають проблему облаштування влади в Україні з точки зору теорії і практики, тим самим привертаючи увагу науковців, політиків, а також широкого кола читачів до осмислення, розуміння і подальшого обговорення окреслених питань.

ВЛАДА НАРОДУ — НАРОДОВЛАДДЯ: ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

Інтерв'ю академіка О. Петришина — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому

О. ПЕТРИШИН
доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України, завідувач кафедри теорії держави і права (Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого)

О. СВЯТОЦЬКИЙ
головний редактор журналу «Право України», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України

Вступне слово головного редактора

Події навколо конституційної реформи ще раз підтвердили не лише відсутність серед політичної еліти та наукової громади єдиного погляду щодо найбільш оптимальних форм врегулювання кризових явищ у владному середовищі, а й відсутність більш-менш чіткої доктринальної основи реалізації форм безпосередньої демократії, насамперед референдуму. Те, що народ у демократичній державі повинен бути наділений правом самостійно ухвалювати важливі державні рішення на подібних плебісцитах, ні у кого не викликає сумніву. Однак доводиться констатувати, що крім доктринальної невизначеності, не менш негативний вплив на «референдарне» питання має відсутність у провідних політичних сил бажання вирішити питання законодавчої регламентації референдарної демократії.

Вже понад 13 років минуло із прийняття Основного Закону, однак до цього часу доводиться у вирішенні згаданих питань керуватись нормативно-правовим актом, який був ухвалений ще до проголошення незалежності України — Законом «Про всеукраїнські та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.

© О. Петришин, О. Святоцький, 2009

А за таких умов, коли основоположний референдарний акт не відповідає в багатьох моментах чинному конституційному правопорядку, Центральна виборча комісія змушена вирішувати питання народних ініціатив майже «в ручному режимі».

І це питання можна було поставити в один ряд із багатьма іншими невирішеними питаннями конституційного значення, якби не той факт, що без вироблення чіткої та зрозумілої доктрини референдарної демократії говорити про реальне забезпечення ключового принципу конституційного ладу — народовладдя взагалі не доводиться.

1. Запитання Олександра Святоцького Олександру Петришину:

Питання про демократію як форму держави хвилювало політичну і правову думку на різних етапах її розвитку. Чим пояснюється, на Вашу думку, така прискіплива увага до цієї проблематики?

Відповідь Олександра Петришина:

Демократія як спосіб політичної життєдіяльності полісу (міста-держави) та й сам термін «демократія» були започатковані в Стародавній Греції. Для греків демократія означала правління більшості, причому відповідно до тогочасних реалій — більшості, яка складалась із бідних і неосвічених людей. Слід наголосити на тому, що «правлячий клас» у давньогрецькій демократії не міг бути більшістю ще й тому, що не включав рабів, чужинців, жінок, які загалом становили переважну більшість мешканців Афін. Звідси вкрай негативна її оцінка видатними мислителями Античності — Платоном та Арістотелем, а також до певної міри європейською політико-правовою думкою аж до кінця XVIII ст.

Спираючись на таке бачення, на заміну демократії як «неправильної форми» правління, Арістотель запропонував змішане правління (політію). У Стародавньому Римі змішане правління отримало розвиток у вигляді специфічного устрою, названого республікою, де вся влада за основним своїм принципом не повинна належати ані одному, ані кільком, ані багатьом. До речі, саме це мало б забезпечувати можливість тим, хто управляє, піднестися над особистими та класовими інтересами і поставити вище за все добро всієї спільноти. У подальшому ідея народовладдя була збагачена християнськими цінностями, практикою врядування міст-держав Італії, республіканськими ідеалами Н. Макіавеллі, концепціями державного (Ж. Боден) та народного (Ж.-Ж. Руссо) суверенітету, механізмом поділу влади Ш. Монтеск'є. Остаточна зміна відношення на користь демократії пов'язується з Новим часом — добою буржуазних революцій в Англії та на європейському континенті, становленням Сполучених Штатів у формі демократичної республіки як «влади законів, а не людей». Не меш вагомим є й те, що батьки-засновники США зосередили увагу на конкретному дослідженні таких ключових інститутів демократії, як вибори, поділ влади, механізм «стримувань і противаг», статус законодавчої влади, гарантії прав меншості та прав і свобод людини, місцеве самоврядування, незалежність судової влади.

Особливої значущості такі дослідження набувають у нинішні часи поступального розвитку демократичних режимів у багатьох країнах світу та відносно нового феномену демокра-

тичних трансформацій у цілому ряді країн на різних континентах, що звільнилися від авторитарного минулого. Чітке закріплення Конституцією України стратегії руху до формування демократичної, соціальної, правової держави, основоположних демократичних принципів політичного життя, організації та діяльності органів державної влади надзвичайно актуалізувало аналіз проблематики народовладдя у вітчизняній політичній та правовій науці. Обмежимось лише переліком основних праць з державно-правових аспектів цієї проблематики: «Конституційно-правові засади становлення української державності», за редакцією В. Тація, Ю. Тодики (2003); «Основи демократії», за загальною редакцією А. Колодія (2004); «Проблеми сучасного українського конституціоналізму», за загальною редакцією А. Стрижака, В. Тація (2008); Селіванов А. Конституція. Громадянин. Суд (2009); Скрипнюк О. Демократія: Україна і світовий вимір (2006); Цвєтков В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика (2007).

2. Запитання Олександра Святоцького Олександру Петришину:

Чи можна відмітити серед різноманіття сучасних поглядів на сутність демократії найбільш усталені її характеристики?

Відповідь Олександра Петришина:

Знаний дослідник демократії Д. Сарторі ставить передусім два найбільш фундаментальних для цієї концепції запитання: що таке народ *(demos)* і що таке влада *(kratos)?* Щодо першого, він наводить не менше шести можливих інтерпретацій поняття «народу»: 1) народ означає буквально кожного; 2) народ означає невизначену велику частину, дуже багато; 3) народ означає нижчий клас; 4) народ — неподільна єдність, певна органічна цілість; 5) народ — це більша частина, виражена принципом абсолютної більшості; 6) народ — це більша частина, виражена принципом обмеженої більшості. Оскільки «народ» за своїм визначенням не може буквально охоплювати кожного і якщо відкинути владу бідних (антична демократія) та неподільну загальну волю, джерелом якої є народний суверенітет у трактовці Ж.-Ж. Руссо («всі як один»), постає така важлива проблема — до якої міри має бути повним народ, яка кількість або частка людей може вважатися більшістю, щоб називатися народом? Звідси висновок — або більшість, яка не будучи за кількістю людей усім народом, привласнює повноваження народу, або більшість, що допускає існування меншості, яка також розглядається як невідємна частина народу.

Звичайно, обмежена більшість є більш складною конструкцією, але вона має істотну перевагу для забезпечення стабільного розвитку суспільства, визнаючи меншість та надаючи їй змогу для участі у владі, від чого правляча більшість, так би мовити, кількісно збільшується, наближаючись до всього народу. Важливим є й те, що, допускаючи функціонування та розвиток демократії шляхом зміни більшості на меншість та навпаки, обмежена більшість ставить істотні перепони на шляху до можливого переродження демократії в авторитаризм. Крім того, на питання формування загальної волі в сучасному суспільстві накладаються й особливості його структури, котрі полягають у втраті основних соціальних пропорцій, що загострює проблему спроможності нинішнього суспільства взагалі мати

«загальну волю» чи загальний інтерес, визначення співвідношення між основними формами народовладдя — прямою і представницькою. Адже, за Ж.-Ж. Руссо, невеличкі республіки, реалізуючи загальну волю, яка не визнавала задля своєї «чистоти» жодних відмінностей, мали б обходитися взагалі без представництва. Тому народовладдя передбачає, що народ якомога повнішою мірою повинен сам управляти собою шляхом прямої демократії. Звідси — особлива значущість для народовладдя референдумів плебісцитів, народних ініціатив, інших форм безпосередньої політичної активності, поєднаних із використанням сучасних інформаційних технологій, які застосовуються для вирішення найважливіших питань державного та суспільного життя, зокрема Акт проголошення незалежності України, який був затверджений на Всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р.

Сучасне бачення демократії містить велику кількість різних акцентів. Наразі в нашому контексті демократія може бути представлена двома основоположними концепціями: 1) класичною, яка спирається на збігу тих, хто здійснює владу, і тих, ким управляють; 2) конкурентною, основним принципом якої є повсякденне ефективне здійснення «влади, схваленої народом». На процедурах наполягає австрійський економіст та політичний мислитель Й. Шумпетер, зводячи демократію до політичного методу, певної системи інституцій та процедур для прийняття відповідних рішень, в якій певні громадяни здобувають право вирішувати, змагаючись за голоси виборців. Цей підхід акцентує на «техніці управління» й тому не обов'язково вимагає визнання народного суверенітету. Наприклад, у Великій Британії, яка визнається одним із взірців ліберальної демократії, суверенітет традиційно вважається поділеним між короною та парламентом. Натомість демократичний метод, запозичений із арсеналу класичної доктрини демократії, розглядається як такий, що застосовується для досягнення загального добра, даючи народу можливість самому розв'язувати питання безпосередньо та через обрання органів та посадових осіб, уповноважених виконувати його волю. Відповідно в межах державно-правової науки демократію розглядають переважно в контексті «демократичного устрою держави», тобто як певну форму держави, зумовлену визнанням народного суверенітету та дієвістю механізмів здійснення народовладдя, а соціологи й політологи зосереджують увагу на проблемах забезпечення певного режиму функціонування політичних та адміністративних інститутів щодо прийняття відповідних рішень.

3. Запитання Олександра Святоцького Олександру Петришину:

Наскільки актуальним є питання про «державницький» спосіб існування сучасної демократії, про взаємозв'язок народовладдя з державою, функціонуванням державно-владних інститутів?

Відповідь Олександра Петришина:

Демократія завжди реалізується в межах певної держави, з якою пов'язано функціонування усіх її інститутів. Вперше на демократію, як форму держави, в якій за народом визнається суверенітет та належність верховної влади, функціонує сукупність інститутів, що забезпечують зв'язок між народом та державою, навіть за наявності різних форм правління (республіки чи монархії), чітко вказав Ж.-Ж. Руссо. Тому положення про належність вла-

ди народу є засадничим для усіх можливих ідей та концепцій демократії, а демократія завжди більшою або меншою мірою означає народовладдя, тобто визнання суверенітету народу та його участь у політичному житті. Відповідно найважливішою передумовою демократії постає політичне самовизначення народу, формування національної (політичної) ідентичності, яка покликана забезпечувати державну єдність передусім у сенсі наявності та функціонування суверенної територіальної організації державної влади, котра об'єднує населення на засадах громадянства.

Невідчужуваність народного суверенітету виключає розуміння установчої влади народу як одноразового акту, після якого нібито народ втрачає свій суверенітет, як це фактично допускала панівна в країнах колишнього соціалістичного табору концепція «народної демократії». Тому ніхто, зокрема держава, не може узурпувати народний суверенітет. Останнє належить до загальних засад конституційного ладу України, які підлягають підвищеній конституційній охороні (ч. 3 Конституції України). Народовладдя інколи неправомірно обмежується ще й таким чином, що воно нібито лише здатне надавати засоби, за допомогою яких народ отримує змогу періодично змінювати своїх правителів шляхом загальних виборів. Розуміння демократії як організації влади, що належить народу, не допускає й відмову від народного суверенітету, навіть якщо це здійснюється шляхом голосування чи інших демократичних процедур, у будь-якому разі й у такому зокрема за народом як джерелом влади зберігається право повернути свої невідчужувані права. Відомий російський державознавець Л. Мамут називає народ субстанцією держави в тому сенсі, що народ є самостійно існуючою, стабільною і постійною основою різних можливих модифікацій демократичної держави (і не лише демократичної) та головним чинником її змін та розвитку.

Таким чином, народ, реалізуючи невід'ємне право на власну державу, є її творцем та несе відповідальність за розбудову і розвиток держави. Саме у цьому контексті держава може розглядатись як така організація влади, що покликана служити народу та суспільству. Адже влада за своєю «соціальною природою» завжди спирається на об'єктивний чинник, який полягає в її колективному характері, формується лише у відносинах серед людей, коли вони діють разом задля досягнення спільного результату. Тому державна влада як організація публічно-владних відносин у масштабах усього суспільства має своїм «природним» джерелом таку рівновелику щодо себе спільноту, якою може бути лише народ. Відповідно й демократична держава, сформована на засадах визнання народу єдиним джерелом влади, виступає в повному сенсі «дійсною», найбільш легітимною, а тому й автентичною державою на відміну від інших, які не визнають народний суверенітет. До речі, в одній із ранніх праць К. Маркс досить чітко сформулював, що демократія постає критерієм істинності форми держави, позаяк саме в демократії «формальний принцип є водночас матеріальним принципом».

Для сучасного розуміння демократії важливим є уточнення, що народ складається з громадян, які є її живою основою, оскільки доля громадян безпосередньо пов'язана з долею держави, яку вони створюють, і на яких вона спирається. Тому народний суверенітет у сучасному суспільстві най-

повніше виявляє себе в умовах дискурсу — процесу творення думок і прагнень (Ю. Габермас), а демократичний ідеал насамперед передбачає прагнення до досягнення компромісу чи консенсусу. Саме так «загальна воля» формується з «волі усіх» (якомога більшої кількості громадян) шляхом дискусії та голосування, оскільки завжди необхідно прийняти найбільш відповідне до ситуації рішення. Як результат «загальна воля» в такому суспільстві набуває дедалі диференційованого вигляду аж до констатації її як певної сукупності прагнень та інтересів соціальних груп та громадян. Звідси — одна з найактуальніших проблем розвиненої демократії полягає в збереженні вертикальної структури управління і політичного лідерства (Д. Сарторі), якої (проблеми) не вдалося уникнути й молодій українській демократії на сучасному етапі її становлення.

Проте правління народу лише розпочинається з його визнання як джерела влади, позаяк на шляху її практичної реалізації постає така проблема — якими способами і засобами потрібно забезпечувати вплив народу на здійснення влади, сформованої від імені народу, здійснюваної щодо народу. На такому баченні ґрунтується одне з найбільш популярних визначень демократії, яке дав свого часу один із перших американських президентів А. Лінкольн. Ця обставина розглядається одним із фундаторів теорії демократичної держави в українському правознавстві М. Цвіком як вихідний пункт юридичного дослідження демократії як форми держави, принцип організації державної влади чи політичного (державно-правового) режиму. Влада народу в сучасному суспільстві поза межами державності як певної форми організації здатна перетворитися на небезпечну владу натовпу чи повне безвладдя (анархію), що становить загрозу не лише для самої демократії, а й у цілому для держави та суспільства.

Тому демократичний лад не лише не суперечить організованості та порядку в суспільних відносинах, а й передбачає як необхідну умову дотримання правових норм в усіх сферах життєдіяльності суспільства, ефективне функціонування системи управління державними та суспільними справами. Демократична держава є неможливою без належного рівня соціальної організованості та відповідальності, чинниками якої виступають як ефективна діяльність державно-владних інститутів, так і висока політична та правова культура суспільства. Такий підхід до розуміння сутності демократії має виключити будь-які підстави для протиставлення раціональності та ефективності в функціонуванні державної влади та відповідних конкретних державно-владних інститутів — з одного боку, а з другого — розвитку демократичних засад в її формуванні та реалізації в сучасному суспільстві.

Демократія саме в розумінні форми держави не може бути зведеною до єдиного та неповторного набору певних інститутів та механізмів, які підлягали б «експансії» в інші країни. Водночас події кінця XX ст. поставили питання про необхідність вивчення способів переходу до демократії (демократичного транзиту), що становить окремий напрям досліджень. Зокрема, лібералізація в традиційному її розумінні на етапі демократичних трансформацій розглядається як недостатня, вона здатна бути лише елементом, що передує справжній демократизації суспільства. Останню А. Пшеворський, професор політики

Нью-Йоркського університету, пов'язує з відмовою від авторитарних методів управління, що передбачає розбудову демократичних за своєю сутністю інституцій. Як підсумок полікультурний сучасний світ зумовлює розуміння демократії як форми та режиму врядування народу в певній країні, котрі залежать як від поваги до загальновизнаних демократичних принципів, так і врахування конкретних соціально-економічних умов її розвитку, рівня політичної та правової культури, особливостей національного державно-правового устрою, усталених управлінських структур та практики їх функціонування.

4. Запитання Олександра Святоцького Олександру Петришину:

Чи можна більш конкретно продемонструвати зв'язок демократії з правом, соціальною державою?

Відповідь Олександра Петришина:

Пошук відповіді на це запитання перебуває у контексті обґрунтування обов'язковості рішень влади, яка походить від народу, для цього ж самого народу в якості того, ким керують. Зважаючи на те, що одностайність у масштабах сучасного суспільства є майже недосяжною, а тому через потребу прийняття рішень за принципом більшості, потрібно погодитися з необхідністю існування обов'язку дотримуватись рішень більшості. За умов демократії усі зобов'язані виконувати ці рішення, оскільки визнається принцип їх ухвалення більшістю голосів, а також раціональність і справедливість процедур ухвалення. Отже, громадяни, власне, погоджуються не лише на прийняття якогось певного рішення, прийнятого шляхом голосування більшості, а й на відповідну авторитетну систему ухвалення рішень, унормовану законодавством. Як результат у процесі історичного розвитку демократії виокремилось два блоки найважливіших проблем сучасного її розуміння та функціонування як форми держави — конституційна держава і права людини.

Наразі конституційність означає не лише узаконення ефективної організації та здійснення державної влади, а й обмеження державної влади правом з метою забезпечення автономності громадянського суспільства. За цієї умови суспільство функціонує водночас як таке, що управляється державою, і самоврядна система, а держава — як управлінська система, що водночас залежить від суспільства та його потреб. Задля належної організації та здійснення похідної від народу державної влади, забезпечення її підконтрольності з боку суспільства, потрібен поділ влади, який часто-густо розглядається як найвагоміший принцип демократії, у будь-якому разі як запобіжник від можливих зловживань з боку носіїв владних повноважень, перетворення демократії на тиранію. Не слід недооцінювати й такий аспект розбудови влади в демократичній державі, який іноді називають «вертикальним поділом влади», котрий передбачає не лише адекватність федерального державного устрою за певних конкретно-історичних умов, а й доцільність для держави, заснованої на демократичних принципах, передачі ряду владних повноважень від центральних державних органів до місцевих, функціонування потужної системи місцевого самоврядування.

Правовий характер демократичної держави відображається насамперед у тому, що вона ґрунтується на суб'єктивних правах: праві народу бути єдиним джерелом державної влади та невідчужуваних правах і свободах

людини та громадянина. Відповідно права людини та народний суверенітет виступають основними критеріями, що зумовлюють легітимність законодавчого процесу та якість законодавства в демократичній правовій державі. Юридична проблематика демократії охоплює також питання законодавчого регулювання підпорядкованості меншості більшості та реалізації прав меншості, організації та функціонування органів державної влади на демократичних засадах, забезпечення та захисту прав і свобод людини та громадянина, гарантування незалежності суду. Для цього функціонування права не повинно обмежуватись лише сферою компетентності державних інститутів, натомість право має розглядатися в більш широкому соціально-культурному вимірі як соціальне явище в контексті усього суспільства, насамперед співвідношення (міри) свободи та відповідальності учасників суспільних відносин. Проте, перш ніж право і державна влада зможуть застабілізувати поведінкові очікування суспільства та колективно прийняті рішення, вони мають бути співвіднесені: право надає державній владі правову форму, завдяки чому влада стає обов'язковою, але й право отримує від влади примусовий характер.

Щодо питання про демократію як основи соціальної держави, то нею, звісно, може бути лише соціальна демократія, оскільки вона дає змогу вирішувати не лише політичні проблеми суспільства, а й питання соціальної та економічної рівності. Відомий дослідник американської демократії А. Токвіль ще у свій час побачив на основі реальної практики функціонування різноманітних асоціацій, що брали участь у громадських справах, їх здатність безпосередньо впливати на розвиток громадянської свідомості та соціальної активності, а тому й досягнення мети і завдань демократичного співжиття. Якщо ліберальна демократія, що має англо-саксонське коріння, акцентує увагу переважно на індивідуальних правах і свободах та практично зводить демократію до їх проголошення й захисту, то соціальна демократія звертається ще й до гострих питань справедливого поділу влади, насамперед економічної, серед різних суспільних верств та соціальних груп. Натомість завелика нерівність у суспільстві здатна істотно перешкодити формуванню загальної волі та спільних інтересів. Тому, на відміну від давньогрецького уявлення, сучасна демократія має спиратися на «середній клас», чітке прагнення суспільства до ліквідації разючої соціальної та економічної нерівності, до «соціалізму» (європейського), за висловом Е. Арбластера, відомого дослідника політики з Шеффілдського університету. Тому соціальна держава не повинна бути пасивним відображенням своєї соціальної та економічної інфраструктури, вона покликана відігравати активну роль та виконувати функції, які отримали в державознавстві назву соціальних функцій, для досягнення соціального компромісу та злагоди в суспільстві, підтримки соціально вразливих верств населення. У цьому сенсі соціальна демократія разом із соціальною державою розглядаються у контексті до певної міри «соціальної інженерії», яка, за оцінкою відомого філософа К. Поппера, розвивається завдяки цьому у правильному напрямі.

СУВЕРЕНІТЕТ НАРОДУ І ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЮ ВЛАДОЮ

А. СЕЛІВАНОВ
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України

Доктрина суверенітету в сучасній правовій теорії визначає такий характер влади, коли вона визнається вищою і незалежною у правовому відношенні. Поняття суверенітету формувалося історично стосовно держави, народу та суб'єктів монархічної влади і тому за своїм історичним походженням суверенітет є, насамперед, політичною ідеєю, яка з часом перетворилася на конституційно-правову категорію з важливими політичними і соціально-економічними складовими. Суверенітет народу обумовлює існування не менш важливих ознак національної ідентифікації, таких як суверенітет держави, територія, публічна влада, національне законодавство тощо. Саме виходячи з доктрини народного суверенітету, отримало політичне визнання і конституційне закріплення визначення джерела всіх форм влади, що відображено у ст. 5 Конституції України і на сьогодні сприймається у суспільстві як непорушний постулат: принцип носія і єдиного джерела влади в Україні — народу.

Сутність суверенітету народу полягає у його головних політико-правових і суспільних ознаках і характеризується невідчуженістю, неподільністю, безумовністю. Ця категорія в теорії і практиці конституціоналізму належить до найголовніших конституційних цінностей, оскільки свідчить про верховну владу в Україні, яка охороняється конституційним ладом, усіма засобами механізму держави й особливо конституційним правосуддям.

Суверенітет народу безпосередньо пов'язаний із демократичним устроєм держави, формами здійснення демократії та її гарантіями в державі. Визнання чинною Конституцією України верховної влади народу, яку він отримав у результаті історичної боротьби за самовизначення, поширено на всі складові суверенітету в державі та у міждержавних відносинах. Про це свідчить, насамперед, преамбула Конституції, в якій проголошено прийняття Основного Закону України Верховною Радою України від імені Українського народу та виражаючи суверенну волю народу. В цих положеннях закладено найголовнішу властивість і цінність Конституції, яка, маючи верховенство в правовій системі, узгоджується виключно з інтересами народу, його політичною волею як визначальним суб'єктом конституційного правопорядку. Осмислюючи класичну концепцію суверенітету (Ж. Боден —

© А. Селіванов, 2009

XVI ст.), яка в той період історії визначалась як «абсолютна і постійна влада Держави», філософська і правова думка Г. Гроція, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегеля та інших збагатила саме утвердження суверенітету як верховенства, незалежності й самостійності держави на всій території, незалежності волі (дій) держави у міжнародних відносинах, визнання її територіальної цілісності та недоторканності. Теоретичні погляди щодо категорії народного суверенітету не мали завершеного узагальнення. Тому особливість народного суверенітету, його верховенство менше сприймалося юристами і політиками тих часів, хоча в Конституції Франції 1791 р. народний суверенітет обумовлювався імперативним виключенням будь-яких обставин, коли «жодна частина народу, жодна особа не в змозі привласнити його здійснення» [1]. Співзвучним у відображенні змісту суверенітету народу відповідно до європейських правових традицій є положення чинної Конституції України.

Форми і способи реалізації суверенітету народу визначено у ст. 1 Конституції України («Україна є суверенна і незалежна»); у ст. 2 («Суверенітет України поширюється на всю її територію»); у ст. 3 («Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави»); у ст. 5 («Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами»).

Доктрина суверенітету народу, як свідчить аналіз, має історичне походження і сучасну конституційно-правову концепцію, але її цінність більше схильні відзначати вчені, ніж політики і суб'єкти публічної влади, для яких частіше це поняття здається більш абстрактним, ніж конкретним. Мабуть, як і в історичному минулому, актуальним залишається вислів російського вченого-юриста В. Гессена: «Колись за суверенітет воювали королі, нині про нього дискутують професори. Колись для того, щоб відстояти його, не шкодували крові, зараз для того, щоб пояснити його, не шкодують чорнил» [2].

Переважна більшість учених і практиків єдині у виявленні природи народного суверенітету, його праворозумінні як цілісного універсального правового поняття, яке й отримало підтвердження в Конституції України, як принципу національної самоідентифікації та духовної єдності народу. Суверенітет народу є надійним фундаментом публічної влади всередині держави і відображає її незалежність у міжнародній сфері відносин. Чим далі публічна влада намагається діяти дисперсійно, перешкоджати демократичному процесу самообмеження, втручатися у сферу реалізації прав і свобод громадянина та особи, тим актуальнішим і нагальним є реалізація всіх складових категорії «суверенітет народу». Теоретична правова думка ще має приділити цій проблематиці серйозну увагу, зважаючи на спокуси деяких політиків і науковців, як вітчизняного, так і зарубіжного походження, віднести свою прихильність державному суверенітету, який визначається ними реальним, повним і функціональним. Більше того, як цілком справедливо зауважує у науковій праці «Несостоятельность идей «ограниченного» суверенитета» професор Р. Макуєв: «Суверенітет є тим нервом держави, прибравши який, можна зруйнувати всю державну конструкцію» [3]. Державі завжди притаманні національні ознаки, а тому народний суверенітет має завжди національні риси, безпосередньо зв'язаний з існу-

ванням суспільства, відображаючи захищеність прав і свобод людини та громадянина як конституційну ознаку втілення принципу «верховенства права» у внутрішньодержавній і зовнішній діяльності органів державної влади. Як зафіксовано у ст. 3 Декларації прав людини і громадянина: «Джерело суверенітету по суті відноситься до нації. Жодна корпорація, жодний індивід не в змозі бути наділені владою, яка не виходить вочевидь із цього джерела». Світлої пам'яті професор Ю. Тодика — відомий учений-конституціоналіст — завжди у своїх працях підкреслював, що оскільки тільки народ висловлює свою суверенну волю, встановлює основні принципи облаштування держави і суспільства, Конституція є єдиним юридичним актом, яка проголошує і захищає суверенітет народу [4]. Конституційний інститут народного суверенітету є однією з важливих гарантій постійного взаємозв'язку між державою, суспільством, кожною людиною і громадянином, що втілюється у створенні політичного, економічного і правового режиму вільного розвитку суспільства, нації, територіальних громад, кожної людини. Будь-яке обмеження суверенітету народу, створення диспропорцій між державним і народним суверенітетом, що може проявлятися в актах законодавчої чи виконавчої влади, у здійсненні (управлінні) Президентом України зовнішньополітичної діяльності може чинити негативний вплив на спокій, добробут і стабільність суспільства. Не випадково європейська інтеграція, до якої прагне Україна, ставить питання для активного обговорення шляхів подальшого розвитку країни, і у цьому зв'язку — питання про те, якою мірою цей шлях передбачає залучення до процесів глобалізації держави, і чи не означає згода держави на відмову від одного із головних проявів демократичного устрою — суверенітету народу. Адже питання народного суверенітету на відміну від державного перебуває у сфері вагомих цінностей, які характеризуються як конституційно обов'язкові для держави та її суб'єктів. Але тенденція створення єдиного європейського простору враховує лише принципи Вестфальських мирних договорів, які стосуються державного суверенітету країн, що реалізують його мету і завдання. Суверенітет дає формально-юридичну однакову, рівну можливість всім державам бути і розвиватися у сучасному світі. А як саме держави реалізують цей принцип на практиці — це питання практичної політики, політичного мистецтва. Можливо, це відбувається по-різному, але важливо, щоб не в межах Конституції України.

Відповідно до Договору про заснування Європейської спільноти, Договору про Європейський Союз (за консолідованою версією станом на 2005 р.) досягнення мети їх держав-учасниць — стале поліпшення умов праці своїх народів, — пов'язане з добровільною передачею реального обсягу суверенітету безпосередньо державою на рівень наднаціональних структур. Це реалізовано в ідеї об'єднаних націй *(United Nations)* та об'єднаних суверенітетів *(«pooling» Sovereinties)*. Безпосереднього забезпечення механізму верховенства народного суверенітету над державним, поки що навіть теоретично (доктринально), наукою конституційного права не визначено і юридично не встановлено.

Відомо, що представники публічної влади беруть активну участь в обговоренні проблеми перегляду деяких міжнародно-правових норм і принципів. Насамперед, це стосується п. 7 ст. 2 гл. I Статуту ООН, в якому прого-

лошується принцип невтручання «у внутрішню компетенцію будь-якої держави». Але без доктринального спрямування позиція учасників таких обговорень (як позиція суверенної держави) може і обходити інститут суверенітету народу України. Життя свідчить, що передача державою повноважень в інтегровані Європейські структури стосується не лише питань глобальної безпеки, а й економіки, фінансів та ін. Відмова від суверенітету деяких держав на практиці природно зміцнює суверенітет якоїсь іншої держави, сприяє тому, хто отримує право діяти в ім'я «загальних» інтересів. Чи випадково, зокрема, в Договорі про Європейський Союз у ст. 6 у засадничих принципах Союзу народний суверенітет навіть не згадується серед спільних принципів держав-членів, а лише закріплюються інші — свобода, демократія, верховенство права [5]. Може це і не випливає із конституційних традицій, спільних у державах-членів, а тому Союз обминає цей інститут.

Конституція України з її основними принципами визнає верховенство, пріоритет міжнародного права над національними законами. З одного боку, це свідчить про визнання прав і свобод людини відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. А з другого, — Конституція проголошує суверенітет України, тобто суверенітет держави, але джерелом публічної влади залишається народ, тобто держава отримує повноваження здійснювати владу від народу і тому інтеграція держави в Євросоюз, входження України в ООН не може ігнорувати народний суверенітет, обходити його як статичну, формальну категорію.

Як саме держава повинна цінувати і дотримуватися суверенітету народу, керуватися цим принципом конституційного ладу і водночас брати активну участь у формуванні нового світопорядку — питання важливе для праворозуміння демократії, незалежності держави, суверенної волі народу. При цьому варто зазначити, що значення Конституції полягає насамперед у тому, що вона не допускає розчинення суверенітету народу в інтересах, які ігнорують демократію, справедливість і право. Конституція не дозволяє, щоб суверенітет перетворювався на фікцію або категорію абстрактного (формального) права. Зв'язок засадничого принципу «верховенства права» в системі європейських цінностей безпосередньо стосується принципу суверенітету народу, адже його верховенство дає змогу існувати конституційному ладу, який є засадничою категорією українського конституціоналізму. Проте автори, які намагаються рекламувати себе як провідники теорії принципу «верховенства права», навіть не спробували залучити до розгляду таку категорію, як «верховенство суверенітету народу», виглядають початківцями в науці, що характеризує їх прихильність маргіналізму [6].

Суверенність влади народу завжди має свою внутрішню силу, незалежність від будь-яких коливань політики та розсуду влади і одна з основних особливостей вищого суверенітету, який є джерелом влади, — це створення політико-правових умов, які б позбавили державу в будь-який час брати або давати народу свободу, звужувати права людини, втручатися у демократичні інститути суспільного буття. Держава повинна бути зв'язана своїм правом і це випливає не із самообмеження державної волі, а з права природного, яке стоїть над державою і спрямовує його діяльність, що яскраво доводив у своїх наукових працях засновник

школи «відродженого природного права» П. Новгородцев [7].

Саме народний суверенітет слід розглядати як природне право народу самостійно і в повному обсязі розпоряджатися своєю долею, створювати такий суспільний і конституційний лад, який відповідає його волі та інтересам. Унаслідок цього влада народу ніким не може бути обмеженою, а можливе лише її добровільне самообмеження, — вступаючи у відносини з іншими народами (як зазначалося вище, шляхом утворення інтегративних міжнародних союзів, спільнот). Для цього передбачена референдна форма волевиявлення, внесення змін до Конституції шляхом всенародного (загального) голосування. Але у тому разі, як зазначають автори окремих публікацій про народний суверенітет, «здійснювана народом влада через уповноважені на це органи зберігає свою природу... і не трансформується у владу органів». За таким праворозумінням автору здається за можливе ототожнювати поняття «влада» і «повноваження», що змінює саму природу влади як категорії юридичної науки [8].

Конституційне закріплення ідеї народного суверенітету обумовлює створення механізмів її реалізації (способів і засобів організації та здійснення державної влади), які охоплюються поняттям безпосередньої демократії та представницької демократії, на що вказується у змістовному підручнику професора В. Шаповала [9].

На нашу думку, такий підхід ученого-конституціоналіста є принципово правильним, але недостатнім, щоб запровадити весь потенціал народного суверенітету. Адже кожна людина, кожний народ повинен мати впевненість у своїй внутрішній і зовнішній безпеці. Тому навряд чи може здаватися переконливими твердження західних публіцистів Е. Тоффлера, Ф. Фукуями, С. Хантингтона та інших, які в своїх наукових публікаціях, що заслуговують серйозного сприйняття і поваги, висловлюються про «закінчення суверенітету» як наслідок глобалізації та інтеграції. Мабуть, змінюється глибина, якість реалізації функцій суверенітету, але залишається без змін право кожного народу на суверенну волю і владу над державою, публічною правосуб'єктністю. Якщо немає народного суверенітету, не може бути і громадянського суспільства, не може існувати і публічний правопорядок і суспільні цінності, які здатні існувати поза правом.

У питанні про народний суверенітет держава завжди намагається внести більше у правосвідомість суспільства важливість державного суверенітету. У такому разі відсторонюється багато інших цінностей, які належать, швидше, до теоретичних понять, зокрема: «єдина влада народу», «установча влада народу», «організоване суспільство», «демократичний порядок» та ін. Якщо визнати, що в державі відсутній народний суверенітет, то і демократичний устрій у державі здається зайвим, а територія і населення скеровуються державою без будь-яких обмежень форм і методів. За таких умов може поступово зникати і поняття «Вітчизна».

Розглядаючи, як свідчить аналіз, дуже складну проблему сучасності — «суверенітет народу», логічно поставити питання про його забезпечення публічною владою, згадати засоби правового захисту, хоча, на нашу думку, вони не є системними. Навіть плідна діяльність Конституційного Суду України поки що повільно позначається на вироблені правових позицій щодо цього важливого інституту конституційного ладу.

Слід нагадати, що конституційне подання 60 народних депутатів України та конституційне звернення громадян В. Галайчука, В. Подгорної, Т. Кислої про офіційне тлумачення положень частин 2, 3, 4 ст. 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) очікували «письмової форми» розгляду кілька місяців і це відбулося без участі представників суб'єктів. Вирішуючи питання, поставлені у конституційних клопотаннях, Конституційний Суд України послався на Рішення від 11 липня 1997 р. № 3-зп, в якому була зазначена доволі проста побудова розуміння ст. 98 Конституції України: «Прийняття Конституції Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу» (абзац І п. 4 мотивувальної частини).

Занадто спрощеною без виявлення конституційного змісту є, при всій глибині суттєвого значення, правова позиція Конституційного Суду у Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005. У чому можна побачити цінність таких правових позицій: «влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України», або «Конституція забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами» та ін.

Більш суттєвим є висновок у вказаному Рішенні Конституційного Суду України: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами і посадовими особами» слід розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону в порядку, встановленому його розділом XIII» [10].

Квінтесенцією такого висновку є звернення уваги на вагомий внесок Рішення Конституційного Суду України у розвиток теорії та практики конституціоналізму і народного суверенітету. Водночас вимагає подальшого дослідження системний зв'язок засобів і форм забезпечення суверенітету народу, які закріплені в Конституції України, і це є на сьогодні методологією, яка сприятиме створенню ефективної та відповідальної перед власним народом влади, що здатна об'єднати націю. Тому конституційні принципи, а саме: здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); судовий захист конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 8); органічність міжнародних договорів щодо національного законодавства України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою (ст. 9); єдине громадянство (ст. 4); пріоритетне право власності Українського народу на природні ресурси (ст. 13); неприпустимість використання Збройних Сил України, інших військових формувань для обмеження прав і свобод громадян з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їхній діяльності (ст. 17) та інші мають пряме відношення до категорії «народний суверенітет», і тому наукові дослідження, з подальшим втіленням їх у практику забезпечення суверенітету народу, мають істотне значення і водночас відображають високу місію науки конституційного права у теоретичному розв'язанні цієї складної проблеми.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Боден Ж.* Какова цель хорошо управляемого государства // Антология правовой мысли : в 5 т. — М., 1999. — Т. 2. — С. 692.
2. *Гессен В. М.* Общее учение о государстве. — СПб., 1912. — С. 56.
3. *Макуев Р. Х.* Несостоятельность идеи «ограниченного суверенитета» // Государство и право. — 2008. — № 9. — С. 28.
4. *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины : проблемы теории и практики. — Х., 2000. — С. 19–20.
5. *Конституційні* акти Європейського Союзу / упоряд. Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Качки. — К., 2005. — Ч. І. — С. 21.
6. *Головатий С.* Верховенство права : у 3 кн. — К., 2006. — 1747 с.
7. *Правовая* мысль : антология / авт.-сост. В. П. Малахов. — М., 2003. — С. 602.
8. *Шаповал Т.* Народний суверенітет та політичні права і свободи (питання співвідношення) // Право України. — 2008. — № 2. — С. 9.
9. *Шаповал В. Н.* Сравнительное конституционное право. — К., 2007. — С. 171.
10. *Конституційний* Суд України : Рішення. Висновки. 2005 р. / відп. ред. П. Б. Євграфов. — К., 2006. — С. 148–151.

Вийшло друком видання:

Селіванов А. О.

Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. — К., 2009. — 560 с.

Наукові й практичні статті автора складають за своїм змістом оригінальну працю з конституційної, судової, адміністративної та публічно-правової проблематики, яка також торкається прав і свобод громадянина стосовно органів влади. Окремо сформований розділ конституційної юрисдикції відображає актуальні питання дослідження верховенства права як принципу праворозуміння і правозастосування. Широкий діапазон наукових поглядів автора привертає увагу до найбільш складних питань правової політики, що безпосередньо стосуються формування законодавства у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, банківських установ, а також інших питань правового регулювання суспільних відносин.

Полемічний виклад посилює інтерес до автора та його наукової праці, що сприятиме привернення уваги широкого кола не тільки правознавців і політологів, а й допитливих читачів, які цікавляться сучасними проблемами права та держави.

Замовляйте видання за телефонами:

0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою sales@inyure.kiev.ua
http://shop.inyure.kiev.ua

УСТАНОВЧА ВЛАДА УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ ЯК КОНСТИТУЦІЙНИЙ ФЕНОМЕН

Ю. БАРАБАШ
доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного права (Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого)

Майже аксіоматичним для сучасного демократичного ладу є твердження про основоположний характер принципу народовладдя. Саме народ розглядається як вихідний суб'єкт конституційного права, носій суверенних прав та всієї влади у державі. Попри зрозумілу на перший погляд аксіоматичність названої тези, під час детального аналізу цього принципу виникає чимало запитань, на які не можна повною мірою дати відповідь навіть за допомогою доктринальних засад західного конституціоналізму. Особливо, коли йдеться про становлення народовладдя у країнах молодої демократії, до яких, безсумнівно, належить і наша держава.

Насамперед виникає запитання про розуміння самої категорії «Український народ». У тексті Конституції на це запитання дається проста відповідь: Український народ — це громадяни України всіх національностей (абзац 1 преамбули). До речі, така «традиція» майже механічного підходу (з точки зору розуміння «народу» як сукупності індивідів, об'єднаних лише громадянством) була започаткована ще при прийнятті першого акта, яким визначався майбутній конституційний лад України, Декларації про державний суверенітет України: «Громадяни Республіки всіх національностей становлять народ України» (абзац 1 розділу II «Народовладдя»).

Доволі цікавим у цьому контексті є те, що в Конституції нашої держави прикметник «український» щодо категорії «народ» використовується з великої літери, тоді як правила українського правопису вимагають його написання з малої літери [1]. Пояснення такого відходу від загального правила лежить у площині «творчості» наших парламентаріїв, яка проявилась при написанні чинного Основного Закону. Річ у тім, що серед депутатів розгорнулись жваві дискусії навколо того, яку категорію використовувати щодо державоутворюючого суб'єкта. Лунали досить різні пропозиції, серед них і такі оригінальні, як «руські люди» або ж «багатонаціональна українська нація». Врешті-решт, Тимчасова спеціальна комісія по опрацюванню проекту Конституції України прийшла до спільної позиції, яка була підтримана у сесійній залі, використати згадану категорії «Український народ», при чому «український» писатиметься з великої літери. Голова комісії М. Сирота дав з цього приводу такі пояснення: «Український народ» на відміну від тексту

© Ю. Барабаш, 2009

першого читання написаний з великої літери... Тим самим ще раз підкреслюємо, що під терміном «Український народ» мається на увазі те, що стоїть після тире: «громадяни України всіх національностей». Для того щоб ні в кого не виникало сумнівів, термін «Український народ» написано з великої літери» [2].

Таке розуміння «народу» виглядає досить зрозумілим і простим, якщо не копнути глибше і не поставити запитання — а що тоді становить собою інший суб'єкт, який у тексті акта, що визначає існуючий конституційний лад, згадується не один раз, в окремих випадках безпосередньо, в інших — через використання прикметника, похідного від його назви. Йдеться про такого суб'єкта, як «українська нація».

Вперше за текстом Конституції згадку про українську націю можемо зустріти вже в преамбулі: чинний Основний Закон був прийнятий парламентом, спираючись на здійснений «української нацією, усім Українським народом права на самовизначення». Знову ж таки відповідь на запитання, що мали на увазі народні обранці, вказавши відразу на два суб'єкти, які реалізували право на самовизначення, можна віднайти при аналізі обговорення проекту Конституції на пленарному засіданні Верховної Ради України: «...незважаючи на юридичну або скоріше політичну неточність («нація», а потім ще й «народ»), тут компромісу більше, ніж без слова «народ», бо «тут відображено і право нації на самовизначення, і право народу, який визначився шляхом референдуму у 1991 році... слід мати на увазі, що право на самовизначення реалізовано завдяки не тільки українській нації, а й підтримці всіх, хто проживає в Україні... якщо говорити про історичну правду, то відбулося самовизначення української нації, підтримане більшістю людей усіх інших національностей».

Така досить дивна логіка відобразилась і на подальшому тексті Основного Закону: «держава сприяє консолідації та розвиткові української нації» (ст. 11); земля визнається об'єктом власності Українського народу (ч. 1 ст. 13); «земля є основним національним багатством» (ст. 14); «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів» (ст. 18) тощо.

Вочевидь, що говорити про вибудову конституційної моделі України на основі повновладдя саме української нації (як політичного, а не етнічного суб'єкта) на етапі прийняття чинної Конституції не доводиться. Зрозуміти таку позицію парламентаріїв можна з огляду на відсутність достатньої впевненості у них в тому, що етнічний чинник після прийняття Конституції не набуватиме у подальшому такої гостроти, щоб спонукати до появи сепаратиських настроїв та виникнення міжетнічних конфліктів. Натомість, небажання «розчинити» таку етнічну неоднорідність населення нашої держави у категорії «українська нація», як носія суверенітету (при чому ще раз акцентуємо увагу на тому, що як і в попередньому випадку, використовуємо цю категорію, як політичну, тобто застосовуємо в розумінні «політична нація»), дивним чином відобразилась на вирішенні питання про державну мову, оскільки статус державної був визнаний лише за мовою однією частини Українського народу (згадаємо про те, що Український народ — це не просто всі громадяни України, а «громадяни України всіх національностей»).

На превеликий жаль, не меншу неоднозначність можемо спостерігати і при аналізі іншої вкрай важливої

складової принципу народовладдя — змісту та обсягу установчої влади носія суверенітету. В концентрованому вигляді основні «установчі» правомочності українського народу сформульовані у ч. 3 ст. 5 Конституції України: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Такий конституційний припис дозволяє поставити, принаймні, кілька запитань.

По-перше, що слід розуміти під об'єктом виключних правомочностей українського народу, тобто що слід розуміти під категорією «конституційний лад» у сучасній демократичній державі? До речі, відзначимо, що серед науковців відсутня єдина позиція відносно того, що категорія «конституційний лад» може бути застосовна лише для характеристики сучасних демократій. Не вдаючись до аналізу існуючого наукового диспуту з цього питання, згадаємо лише причину появи норми ч. 3 ст. 5 Основного Закону. Адже до розгляду проекту Конституції в Тимчасовій комісії попередні проекти не містили саме такого визначення правосуб'єктності Українського народу (такий варіант норми з'явився при підготовці проекту до другого читання). Все обговорення цієї поправки звелося до того, що голова Тимчасової комісії заявив про підтримку комісією цієї пропозиції, зауваживши при цьому, що «це формулювання... гарантує порядок у державі». Отже, ми вступили у новий конституційний порядок, не маючи чіткого усвідомлення відносно того, що ж насправді, приховується під категорією «конституційний лад», яка використана для характеристики принципу народовладдя.

Слід зазначити, що західний конституціоналізм на той момент вже мав у своєму інструментарії поряд із категорією «конституційний лад» інші, схожі до цієї, однак більш чітко сформульовані, категорії. Таким чином, можна ставити питання щодо «вільного демократичного ладу», як однієї із ключових конституційних цінностей в Німеччині. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 21 Основного Закону ФРН 1949 р. «партії, які за своїми цілями або поведінкою своїх прихильників намагаються завдати шкоди засадам вільного демократичного ладу або ліквідувати його чи поставити під загрозу існування ФРН, неконституційні». «Вільний демократичний лад» згадується ще у кількох статтях Основного Закону.

Відомий німецький правознавець К. Хессе дає таке тлумачення згаданій категорії: це такий державно-правовий порядок, «який, виключаючи будь-яке насилля і свавілля, засновується на самовизначенні народу за волевиявленням більшості, на свободі та рівноправності». До основних ознак такого ладу пропонується віднести: повагу до прав людини, народний суверенітет, поділ влади, відповідальність уряду, незалежність суду та багатопартійність із гарантуванням прав опозиції [3]. Заради чистоти дослідження мусимо зазначити, що поряд із категорією «вільний демократичний лад» *(freiheitliche demokratische Grundordnung)*, Основний Закон Німеччини оперує ще й іншим терміном — «конституційний лад (порядок)» *(verfassungsmäßige Ordnung)*. При цьому обидві категорії застосовуються щодо достатньо близьких явищ, зокрема, це випливає з того, що «всі німці мають право на спротив будь-кому, хто здійснить спробу ліквідувати цей лад (порядок) (йдеться саме про конституційний лад (порядок). — *Ю. Б.*)» (ч. 4 ст. 20 Основного Закону). Разом з тим, зважаючи на особливу

приставку *«Grund»* (основний, базовий) [4], яка використовується відносно категорії «вільний демократичний лад», а також те, що категорія «конституційний лад (порядок)» використовується не тільки щодо державно-правової системи федерації, але й її земель (ч. 1 ст. 28 Основного Закону), останню слід швидше розглядати як сукупність основоположних нормативних приписів, сформульованих в одному чи кількох актах, тобто саме як правовий порядок у формальному сенсі. Тоді як «вільний демократичний лад» є категорією, що визначає якісну характеристику конституційного правопорядку країни, тобто її матеріальний аспект.

Повертаючись до питання про змістовне наповнення категорії «конституційний лад» відносно змісту установчої влади Українського народу, варто зауважити, що, на перший погляд, застосування цієї категорії у конституційному тексті має швидше формальний (як сукупність відносин врегульованих у Конституції), аніж якісний (як систему відносин, в основі яких лежать цінності демократії, свободи, рівності та справедливості) зміст.

На користь цієї позиції свідчить, по-перше, те, що на відміну від німецького Основного Закону у вітчизняній Конституції політична партія може бути заборонена не за те, що вона посягає на конституційний лад взагалі, а за те, що вона планує змінити його насильницьким шляхом (ч. 1 ст. 37 Конституції України). А отже, можна поставити майже риторичне запитання — чи може у цій конституційній нормі йтися про зміну ладу в бік посилення демократичних та гуманістичних процесів?! Вочевидь, йдеться про такі дії цих інститутів суспільства, які спрямовані на антиправовий спосіб встановлення нових конституційних правил.

По-друге, серед обмежень предмета референдуму (ст. 74 Конституції) та матеріальних обмежень при зміні Конституції (ч. 1 ст. 157) не згадується демократичний та правовий порядок. Для порівняння наведемо норму із Конституції Чехії: при внесенні змін і доповнень до Конституції забороняється «зміна основних атрибутів демократичної та правової держави». До того ж «тлумачення правових норм не повинно бути спрямовано на створення загрози засадам демократичної держави чи їх ліквідацію» (частини 2, 3 ст. 9 Конституції Чехії).

Доречно відмітити, що подібний «брак» засобів захисту демократичної державності в арсеналі вітчизняного органу конституційної юрисдикції відчувається при аналізі рішень, які ухвалював Конституційний Суд України відносно тих проектів змін до Конституції, що за своїм змістом не повною мірою відповідали стандартам демократії. При цьому віддаємо належне сміливості Суду, який, вдаючись до сумнівних з точки зору законності кроків, ставав на заваді таким недемократичним ініціативам. Як приклад, можна навести ситуацію з припиненням Судом конституційного провадження відносно положення законопроекту «Про внесення змін і доповнень до Конституції України» від 23 лютого 2001 р. № 7091, яким передбачалося надання парламентським комітетам права «здійснювати контроль за виконанням законів і постанов Верховної Ради України органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами». Конституційний Суд угледів у наданні цим внутрішнім органам парламенту занадто широкої контрольної компетенції, що дало б їм змогу втручатись у

діяльність не тільки виконавчих структур, але й органів судової влади, що в умовах демократичної держави є абсолютно неприпустимим. Не знайшовши в таких новаціях обмежень прав людини, Суд просто припинив провадження «щодо цієї частини законопроекту» (Висновок від 16 жовтня 2002 р. № 1-в/2002). При цьому залишилось не зрозумілим, які були в Суду підстави для використання процесуального інституту припинення провадження відносно частини акта, що перевірявся, до того ж у такому специфічному провадженні, як попередній конституційний контроль за проектами законів про внесення змін до Конституції.

Однак з другого боку, на наше глибоке переконання, категорію «конституційний лад», яка використовується відносно правосуб'єктності Українського народу, слід розглядати крізь призму категорії «народ» у демократичній державі. Те, що метою реалізації Українським народом права на самовизначення було створення саме демократичної та правової держави, чітко випливає як із тексту Преамбули (саме прагнення «розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу» зафіксоване в абзаці 6 Преамбули Основного Закону), так із задекларованого конституційного принципу правового та демократичного характеру України (ст. 1). Вочевидь, що тим самим був не тільки визначений чіткий орієнтир у подальшому державотворенні, але і сформований відповідний зміст категорії «народ», як справжнього джерела влада. Фактично ним визнаний такий суб'єкт, який є носієм демократичних цінностей.

У цьому ж контексті відмітимо, що в тому разі, коли громадяни на референдумі ухвалюють рішення про надання згоди на балотування на пост глави держави одній і тій самій особі необмежену кількість разів, або ж взагалі пожиттєво пролонгують термін каденції такої особи на цьому посту, то можна з великою ймовірністю говорити про припинення існування такого суверенного суб'єкта, як народ (нація), оскільки, по-перше, зруйновані ті демократичні цінності, які лежать в основі існування цього суб'єкта, а по-друге, такими рішеннями він фактично віддає частину свого суверенного статусу окремій особі. Отже, на зміну суверенного народу після таких подій приходить механічна сукупність людей, об'єднаних статусом громадянства.

До того ж, як на мене, процес виникнення демократичного суверенного народу не відбувається одномоментно, при здобутті власної державності. Це складний шлях оволодіння необхідними знаннями та періодичного захисту ключових цінностей. Абсолютно слушною з цього приводу є думка німецького дослідника Г. Франкенберга про те, що демократичний народний суверенітет має дві складові, емпіричну та нормативну, при чому остання складається з обов'язку та права вчитися [5]. Саме з останнього постулату у західному конституціоналізму виникла теорія «суверена, що навчається». Тому навряд чи можна погодитись із думкою видатних французьких конституціоналістів Ж. Веделя та Ф. Люшера, що суверенний народ може переглянути будь-які питання конституційного ладу, в тому числі й вихідну засаду французького конституціоналізму, яка набула характер недоторканної цінності — республіканську форму правління (ч. 5 ст. 89 Конституції Франції) [6].

Наступним аспектом після з'ясування змісту категорії «конституційний лад» є встановлення того, наскільки виключне право визначати і

змінювати конституційний лад пов'язане із правомочностями народу на зміну існуючої Конституції та прийняттю нової. На превеликий жаль, чіткої відповіді на це питання у рішеннях Конституційного Суду, як органу, що має прерогативу надавати офіційну інтерпретацію конституційним приписам, знайти не зможемо.

Так, після ухвалення Судом рішення у справі про здійснення влади народом стало зрозумілим, що конституційний лад в країні визначається народом України шляхом прийняття нової Конституції, тоді як змінюється існуючий лад шляхом внесення змін до чинного Основного Закону, в порядку визначеному розділом XIII Конституції (Рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005). Однак після цього згідно з рішенням у справі про прийняття Конституції і законів України на референдумі Суд фактично ототожнив визначення нового ладу та зміну існуючого у такий спосіб: «Народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України» (Рішення від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008). Зрозуміти позицію Суду частково можна, адже в розділі XIII чинного Основного Закону ні про яку народну ініціативу мова не йде. А отже, говорити про виключність права народу на зміну ладу можна лише в одному випадку, коли він буде робити це через прийняття нової Конституції.

Натомість, як на мене, залишається відкритим інше запитання – наскільки обов'язковою для Українського народу є процедура внесення змін до Конституції України, передбачена розділом XIII? Адже, знову ж таки, за формальними ознаками, вимога дотримуватись цієї процедури стосується, насамперед, органів публічної влади (наприклад, як це передбачено п. 1 ч. 1 ст. 85 Конституції відносно парламенту). На противагу цьому, в ч. 3 ст. 5 йдеться фактично про абсолютне, з процедурної точки зору, право народу змінювати конституційний лад. Про це свідчить виключність такого права та встановлення чітких обмежень на предмет референдуму в ст. 74 Основного Закону, серед яких згаданого обмеження на конституційні зміни не вказується.

З другої сторони, для нашої свідомості дещо незвичною є думка чи позиція, згідно з якою, незважаючи на суверенний характер народу (нації), він на конституційному рівні може бути фактично позбавлений права на внесення змін до існуючого Основного Закону шляхом «ініціативного» референдуму. Однак для інших європейських країн така ситуація є достатньо звичним явищем, особливо для тих із них, які мають тоталітарне минуле, сповнене антиправових рішень, ухвалених референдарним шляхом. Прикладом такої країни є Німеччина, державно-правовий порядок якої фактично не знає такого інституту, як загальнодержавний референдум* (пояснювати причини такому стану речей навряд чи потрібно, хоча б з огляду на історію становлення нацизму в цій країні).

В іншій країні, конституційна система якої зазнала суттєвого впливу з боку німецького конституціоналізму, Угорщині, попри існування інституту загальнонаціонального референдуму, його значення не занадто відрізняєть-

* Йдеться про те, що єдиним можливим випадком проведення загальнодержавного референдуму є обов'язковий референдум із схвалення закону про новий поділ федеральної території (ч. 2 ст. 29 Основного Закону ФРН).

ся від значущості народних ініціатив у загаданій Німеччині. Така ситуація на доктринальному рівні чітко відображена в рішеннях Конституційного суду Угорщини, який неодноразово наголошував на тому, що провідною формою народного суверенітету є функціонування представницьких інституцій, тоді як референдуми лише «доповнюють» представництво у реалізації народовладдя [7].

Доречно також відмітити, що в інших державах започаткування нового або зміна конституційного ладу легітимується народом в інший, аніж шляхом проведення референдуму, спосіб. Так, у Болгарії виключним правом приймати нову Конституцію, змінювати форму державного устрою та форму правління, змінювати територію країни та вирішувати питання про обмеження прав людини і зміни порядку реформування чинного Основного Закону наділені Великі народні збори, спеціальний орган установчої влади, (ст. 158 Конституції Болгарії). Іншим варіантом зміни Конституції за участю народу є розпуск парламенту після попереднього схвалення конституційних змін і остаточне їх затвердження парламентом, обраним на дочасних виборах (ст. 137 Конституції Нідерландів).

Що стосується «референдарних» можливостей Українського народу в контексті реалізації установчої влади, то і в цьому плані залишилось достатньо невирішених на доктринальному рівні питань. Серед них одне з чільних місць посідає питання відсутності чіткої системи гарантування конституційності «ініціативних» референдум. Фактично після рішень Конституційного Суду від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 та від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008, а також ухвали від 6 червня 2002 р. № 35-у/2002, чи не єдиною інстанцією, яка залишилась «на сторожі» конституційності питань, що громадяни пропонують винести на всеукраїнський референдум, є Центральна виборча комісія. Щоправда, не отримало належної відповіді питання про те, які саме норми профільного Закону «Про Центральну виборчу комісію» витлумачив Суд, угледівши в них таку компетенцію комісії, яка характерна більш для органів конституційного судочинства, ніж інституцій, які забезпечують процедурну сторону проведення виборів і референдумів [8].

Таким чином, установча влада Українського народу як конституційний феномен лише набуває своїх чітких рис. Важливо, щоб на цьому шляху ми не відчували зайвих ілюзій щодо можливостей безпосередньої демократії, при цьому не позбавляючи народ права самостійно вирішувати власну долю у ситуації неможливості влади власноруч розв'язувати кризові стани у державі та суспільстві.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Український* правопис. — К., 2007. — 288 с.
2. *Стенограма* пленарного засідання Верховної Ради України від 21 червня 1996 р. // http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL25/210696_100.htm
3. *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981. — С. 72.
4. *Цвиллинг М. Я.* Русско-немецкий словарь по общей лексике // http://lingvo.yandex.ru
5. *Франкенберг Г.* Обучающийся суверен // Конституционное право : восточноевропейское обозрение. — 2004. — № 2. — С. 17.
6. *Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты. — М., 2002. — С. 267.
7. *Direct* Democracy in Europe : A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe / Edited by B. Kufmann, M. Dane Waters. — Durham, 2004. — P. 68.
8. *Барабаш Ю. Г.* Шляхи оптимізації конституційної моделі інституту референдуму в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 6. — С. 31–40.

Висновки до актуальної теми

1. Положення про належність влади народу є засадничим для усіх можливих ідей та концепцій демократії, а демократія завжди більшою або меншою мірою означає народовладдя, тобто визнання суверенітету народу та його участь у політичному житті.

2. Невідчужуваність народного суверенітету виключає розуміння установчої влади народу як одноразового акту, після якого нібито народ втрачає свій суверенітет. Тому ніхто, у тому числі держава, не може узурпувати народний суверенітет.

3. Народ, реалізуючи невід'ємне право на власну державу, є її творцем та несе відповідальність за розбудову і розвиток держави. Саме у цьому контексті держава розглядається як така організація влади, що покликана служити народу та суспільству.

4. В процесі історичного розвитку в демократії виокремилось два блоки найважливіших проблем сучасного її розуміння та функціонування як форма держави – конституційна держава і права людини.

Конституційність означає, перш за все, узаконення організації та здійснення державної влади, а також її обмеження правом з метою забезпечення автономності громадянського суспільства.

Правовий характер демократичної держави відображається насамперед у тому, що вона заснована на суб'єктивних правах: праві народу бути єдиним джерелом державної влади та невідчужуваних правах і свободах людини і громадянина. Відповідно права людини та народний суверенітет виступають основними критеріями, що зумовлюють легітимність законодавчого процесу та якість законодавства в демократичній правовій державі.

5. Демократія є основою соціальної держави і стає таким чином соціальною демократією, оскільки вона дає змогу вирішувати не лише політичні проблеми суспільства, а й питання соціальної та економічної рівності.

6. Українське суспільство увійшло до нового конституційного порядку, не маючи чіткого усвідомлення щодо змістовного наповнення категорії «конституційний лад», яка законодавцем використана для характеристики принципу народовладдя. Водночас твердження про основоположний характер зазначеного принципу для сучасного демократичного ладу наближається до аксіоматичного. Адже саме народ розглядається як вихідний суб'єкт конституційного права, носій суверенних прав та всієї влади у державі, тоді як конституційний феномен влади Українського народу лише набуває своїх чітких рис.

Утім, сучасний етап розвитку українського суспільства, що надав поштовх до впровадження демократичних принципів народовладдя, не повинен створювати зайвих ілюзій щодо можливості їх безпосередньої реалізації, при цьому не позбавляючи народ права самостійно вирішувати власну долю у ситуації неможливості влади власноруч розв'язувати кризові стани у державі та суспільстві.

ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ

Інтерв'ю академіка І. Тимченка — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому

І. ТИМЧЕНКО
академік АПрН України, Голова Конституційного Суду України, суддя Конституційного Суду України у відставці

О. СВЯТОЦЬКИЙ
головний редактор журналу «Право України», доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент АПрН України

Вступне слово головного редактора

В останні роки для діяльності українського парламенту — єдиного органу законодавчої влади в Україні — характерним є: низька ефективність, зокрема через постійні блокування його роботи різними політичними силами, неорганізованість у виконанні своєї основної функції — законодавчої, втрата професійного рівня, знецінення депутатського мандата, відсутність зв'язку між народним депутатом і виборцем і, як наслідок, гальмування розв'язання політичних, економічних і соціальних проблем, з якими Україна зайшла у глухий кут.

Які можуть бути шляхи підвищення ролі та авторитету парламенту, а разом з цим і поліпшення його законодавчої, представницької, контрольної функцій? Яка роль Президента України у державотворчому процесі? Які місце і роль інституту повноважень у системі державних органів?

Відповісти на ці запитання юридичний журнал «Право України» звернувся до знаного в Україні вченого-правознавця у галузі теорії і практики конституційного права, дійсного члена (академіка) АПрН України І. Тимченка.

1. Запитання Олександра Святоцького Івану Тимченку:

Шановний Іване Артемовичу! Загальновідомо, що законодавча влада — одна з гілок державної влади. Чи могли б Ви конкретизувати це загальне поняття, визначивши правову природу, головне призначення, місце і роль законодавчої влади в загальній системі органів публічної влади?

© І. Тимченко, О. Святоцький, 2009

Відповідь Івана Тимченка:

Положення ст. 75 Конституції України містять три ключові моменти: парламентом в Україні є, за своїм правовим статусом, Верховна Рада України, органом законодавчої влади в Україні є парламент, парламент є єдиним органом законодавчої влади.

Завдання законодавчого органу — творити закони, тобто ухвалювати нормативно-правові акти, які б встановлювали загальні правила первинного врегулювання становлення і подальшого розвитку суспільних відносин в усіх без винятку сферах життєдіяльності людини і громадянина.

Призначення парламенту — створення цілісної системи законодавчих актів, в якій їх домінантною нормативно-правовою першоосновою є акт найвищої юридичної сили — Конституція. У гранично широкому розумінні — Основний Закон суспільства і держави.

Водночас невід'ємною складовою в роботі законодавчого органу є й функції незаконодавчого характеру — утворення різного роду державних та інших структур, призначення чи надання згоди на призначення ряду посадових осіб, здійснення парламентського контролю у різних сферах суспільного життя тощо.

Отже, можна дійти висновку, що законодавчий орган є своєрідною владною організуючою державною структурою, функціональне призначення якої — створювати нормативно-правову першооснову розвитку суспільних відносин.

Саме законодавчий орган визначає первинну нормативно-правову базу організації і діяльності передусім парламенту, органів виконавчої влади, органів судової влади, інших державних органів, які традиційно не входять до жодної з гілок влади, а також об'єднань громадян та ін., визначає права, свободи та обов'язки людини і громадянина, забезпечує їх захист, врегульовує правовідносини у сфері економіки тощо.

Законодавчий орган, як й усі інші державні органи, має діяти виключно в межах своїх повноважень, визначених Конституцією і законами, а також підзаконними актами.

Нормативно-правові акти, ухвалювані законодавчим органом, мають бути цементуючим, стабілізуючим чинником у регулюванні всього спектра правовідносин у суспільстві й державі.

Отже, законодавчому органу — законодавчі повноваження. Завдання органів виконавчої і судової влади, інших державних органів — діяти на основі й на виконання Конституції та законів у відведеній для них сфері суспільних відносин. З цією метою усі державні органи і наділяються відповідними повноваженнями для здійснення своєї діяльності — законодавчої, виконавчої, судової, іншої у сферах своїх повноважень (банківська, прокурорська, митна служба, сфера безпеки тощо).

За таких умов будь-яких стримувань і противаг їх повноваженням у вигляді повноважень іншого чи то інших державних органів не повинно бути. Стримування і противаги, щодо яких нині йде дискусія, — це на сьогодні своєрідний корпоративний доробок корпоративних інтересів кожної з політичних сил, нав'язуваний тому чи іншому органу, людині та громадянину, прагнення перебрати на себе через органи, в яких є їхні представники, не властиві їм повноваження. У цілому ж — це лише димова завіса. Надай їм повноваження іншого органу, то від цього нічого не зміниться на краще ні в їхній роботі, ні в житті суспільства і держави, оскільки власні, корпоративні інтереси — поки що непорушний принцип їх діяльності.

2. Запитання Олександра Святоцького Івану Тимченку:

В Україні єдиним органом законодавчої влади відповідно до Конституції України є парламент — Верховна Рада України. У чому полягає конституційно-правовий статус, функціональне призначення Верховної Ради України? Яка роль народу в державотворенні?

Відповідь Івана Тимченка:

За Конституцією України, про це я наголосив у відповіді на перше запитання, парламент є єдиним законодавчим органом, органом законодавчої влади. Таким саме «державним органом» він є єдиним. Його функціональне призначення, основний напрям діяльності — приймати закони. З жодним органом виконавчої чи судової влади, іншим державним органом він не ділиться законодавчими повноваженнями, не передає їм своїх повноважень.

Парламент уособлює «державну владу». Та за Конституцією, поряд із державною владою, є (це передусім) влада народу, народна влада — ця влада є джерелом державної влади. Уособлюючи власну, народну владу, народ здійснює її або безпосередньо або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування шляхом свого волевиявлення — через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії.

Так, за Конституцією, виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. Референдум не допускається лише щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. З цих положень випливає, що народ також здійснює і законодавчу діяльність і є, таким чином, паралельною парламенту, другою законодавчою структурою в державному механізмі. За статусом — пріоритетною. Таким чином, народові від природи притаманні законодавчі повноваження.

На жаль, за роки незалежності президенти не надали народу можливості прийняти бодай один закон. Консультативний референдум 2000 р. законодавцем було проігноровано, попри перманентні посилання народних депутатів на думку, на волю громадян. Відбувається навпаки: народні обранці привласнили собі право прищеплювати усілякими способами, а то й нав'язувати народові свою волю.

Складається враження, що народ і його обранці, високопосадовці значною мірою є антиподами — суспільними структурами з діаметрально протилежними багато в чому поглядами, цілеспрямованістю. Структурами, між якими відсутній будь-який взаємозв'язок.

3. Запитання Олександра Святоцького Івану Тимченку:

Продовжуючи цю тему, хотілося б дещо заглибитися в історію держави і права нашої держави. Які витоки становлення парламентаризму в Україні? Наскільки глибокі українські традиції в організації та діяльності законодавчої влади?

Відповідь Івана Тимченка:

До набуття незалежності, проголошення самостійної, суверенної української держави парламентаризму як такого, в його класичному розумінні, в Україні, можна сказати, не існувало. Був «підневільний» партійним структурам, зодягнений в камуфляжну конституційну форму, законодавчий орган: однопартійний найвищий орган державної влади, наділений правом приймати республіканські, а швидше — компілювати союзні закони, з дозволу партійних верхівок вкраплю-

ючи в них нормативні наповнювачі дріб'язкового, неістотного значення. Неперевершений зразок соціалістичної демократії.

Щоправда, у цілому і такий законодавчий орган забезпечував доволі поступальний розвиток суспільства і держави. У ньому були внутрішній порядок, організованість, єдність партійних інтересів, цілеспрямованість у досягненні конкретної мети.

Історією було дано шанс на швидке політичне одужання від хвороби комуністичної ідеології. Проте...

Шлях становлення та розвитку українського парламентаризму і до сьогодні залишається тернистим. Він означений піднесеннями і падіннями. Але аж ніяк не застоєм. Пік його піднесення стався з ухваленням нової Конституції України — Основного Закону, прийнятого «від імені Українського народу». І таке формулювання його Преамбули є цілком виправданим. Адже до цього мали місце бурхливі процеси утворення різних об'єднань громадян: рухи, політичні партії тощо. Було прийнято Декларацію про державний суверенітет України. Відбувся всеукраїнський референдум, на якому народом схвалено Акт проголошення незалежності України.

Голос народу, його волю народні обранці сприйняли й відтворили її в основі своїй у новоприйнятій Конституції. Вона згуртувала всіх громадян, всі регіони України. Окрім самих депутатів...

Сподівання на політичну стабільність, на утвердження конституційної стабільності в суспільстві й державі крок за кроком розчинялися в цілком усвідомленому народними обранцями обопільному розбраті — вимагання змін до Конституції і лише запропоновані тією чи іншою політичною силою або блоками таких сил. І ніяких інших.

Та чи існувала й існує реально така вже нагальна потреба у внесенні змін до Основного Закону?

Тож і висновки напрошуються самі — а чи започаткована взагалі українська традиція українського парламентаризму?

4. Запитання Олександра Святоцького Івану Тимченку:

На фоні посилення політичного протистояння всередині парламенту і, як наслідок, низької ефективності його законодавчої функції, поступово втрачається довіра населення як до законодавчої, так і до інших органів публічної влади в цілому, що діє в умовах багатоманітності суспільного життя. Які можуть бути шляхи підвищення ролі та авторитету парламенту, а разом із цим і поліпшення законодавчої діяльності?

Відповідь Івана Тимченка:

Інтерес населення до органу законодавчої влади, його організації та діяльності невпинно зростає. Насамперед завдяки все більшій активізації засобів масової інформації та... реалій життя. Це факт.

У свідомості людини віддзеркалюється дійсність. Як всередині самого парламенту, так і поза його межами. Там, де людина існує у власному світі реалій і державницьких міфів своїх же обранців як приваблений смачним багатослів'ям і полонений ними ж політичний обранець.

З огляду на це сучасна людина, яка нині живе в умовах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності, цілком об'єктивно оцінює все те, що відбувається у житті суспільства і держави. Бачить й особисті шляхи подолання байок казкового майбутнього та утвердження гідного для себе духовного і матеріального існування. Та наділе-

на конституційною силою — правом народного волевиявлення — людина на сьогодні безсила це зробити, оскільки можновладці не надають їй права повною мірою реалізувати це конституційне право, скористатися ним.

Тож чи буде довіра народу до такої влади? Безперечно, ні. А той моноліт довіри, який було набуто за часів становлення незалежної України, здебільшого підсвідомо, а то й свідомо, руйнується самими ж його обранцями. І ніякої управи на них немає. А отже, й відповідальності ніякої.

Виступи політичних і державних мужів державних і місцевих структур заполонили тези щодо різних стримувань і противаг. Але між ними самими. Ніхто ні словом не обмовився стосовно принципу стримувань і противаг між ними і народом. Чи існують ці противаги як такі? Чи слід їх утверджувати? Як усунути багато в чому полярність помислів і дій народу та його обранців?

Невідкладне визначення шляхів подолання політичного безладу — справа передусім самого народу і самих обранців. Проте це окрема розмова.

До речі, сьогодні ми дійсно живемо за конституційним принципом політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності суспільного життя. Завдяки цьому людина стала вільною у своїх думках і помислах. Проте такі засади багатоманітності призвели до негативних зрушень у менталітеті, свідомості й діях багатьох, насамперед, як не дивно, посадовців усіх рангів. Тобто тих, хто став народним обранцем і заволодів булавою влади. А як відомо, до булави треба й голови.

З огляду на це небезпідставним було б для обранців народу, насамперед, ухвалити своєрідний Кодекс честі суб'єкта багатоманітності суспільного життя в Україні. Адже нині чимало народних депутатів, заволодівши повновладдям, поставили себе, відірвавшись від народу, над суспільством і державою, над загальновизнаними нормами моралі та права. Це призвело до розгулу представницького свавілля та розгнузданого самоправства, тобто привласнення безкарної вседозволеності. То ж такий Кодекс честі певною мірою мав би ввести їх у певні морально-етичні та морально-правові межі.

5. Запитання Олександра Святоцького Івану Тимченку:

Іване Артемовичу! Відповідно до результатів всеукраїнського референдуму за народною ініціативою 16 квітня 2000 р. український народ, який відповідно до ч. 2 ст. 5 чинної Конституції є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, однозначно висловився за необхідність формування двопалатного парламенту; зменшення кількісного складу Верховної Ради України з 450 до 300; ліквідацію інституту депутатської недоторканності народних депутатів тощо. До сьогодні рішення референдуму неімплементовані, хоча Верховна Рада повинна б прийняти до виконання рішення референдуму. Це — узурпація парламентом влади народу в Україні? Що необхідно зробити, щоб Верховна Рада відповідно до Рішення Конституційного Суду від 27 березня 2000 р. виконала рішення всеукраїнського референдуму?

Відповідь Івана Тимченка:

Рішення всеукраїнського референдуму 2000 р. — волевиявлення народу — залишаються чинними і на сьогодні. Народ їх не відміняв. І нікому не надавав на це права.

Результати референдуму — консультативного характеру. Можливість

проведення таких референдумів випливає з розділу III Конституції України. І оскільки їх результати є народним волевиявленням як однієї з форм безпосередньої демократії, то вони є обов'язковими для депутатів. Так само як, наприклад, і результати виборів для них, за тією ж ст. 69 Конституції, а саме — через народне волевиявлення.

З огляду на це можна дійти висновку, що народ, крім законодавчих повноважень, наділений і своєрідними дорадчими повноваженнями, які він реалізує через всеукраїнський референдум консультативного, дорадчого характеру. Такі його результати, своєрідні рекомендації, беззастережно мають враховуватись депутатами і реалізовуватись через законодавчу діяльність парламенту шляхом їх конкретизації на основі, визначеній народним волевиявленням.

Відсутність належного закону про всеукраїнський та місцевий референдуми, який народ уже давним-давно зачекався від своїх обранців, не зупиняє дії, не заморожує, не консервує положень ст. 69 Основного Закону. Ця стаття, як конституційна норма, діє і за відсутності відповідного закону, зокрема про референдуми. Згідно зі ст. 8 Конституції України норми Конституції є нормами прямої дії. Положення цієї статті є своєрідною юридичною противагою бездіяльності обранців народу. Однак противагою оманливою, омертвілою, не зрошеною рясним дощем любові й довіри народних депутатів до свого народу.

Громадяни України безпосередньо висловилися за позбавлення народних депутатів недоторканності, за зменшення кількісного складу парламенту до 300 депутатів, за двопалатний парламент. Тому ніхто інший, крім самих народних депутатів, за участю Президента, не може перекласти волю народу на норми Конституції, на норми відповідних законів. Але цього не сталося. Навіть обговорення результатів народного волевиявлення не було. Як і оцінки чи відтермінування в часі.

Народні депутати проявили себе як самовладці. Їхнє свавілля, причому на державному рівні, звелося до нехтування волі народу: у змінах до Конституції 2004 р. не було враховано думки народу. Отже, конституційний лад — президентсько-парламентську форму правління на парламентсько-президентську — народні депутати змінили самочинно, відсторонивши від цього процесу народ.

Як оцінити дії Верховної Ради України щодо внесення змін до Конституції 2004 р. з юридичної точки зору? Передусім як зловживання владою, перевищення повноважень, а зрештою, — узурпація влади законодавчим органом. Змінювати конституційний лад — повноваження народу, народні повноваження. Адже народ є єдиним джерелом влади, в тому числі законодавчої, як нормативно-правової першооснови організації та діяльності суспільного і державного життя, зокрема й парламенту.

У Рішенні Конституційного Суду України від 27 березня 2000 р. у справі про всеукраїнський референдум за народною ініціативою зазначено: схвалені всеукраїнським референдумом питання є обов'язковими для розгляду і прийняття рішень у порядку, визначеному Конституцією України та законами України. Чітко й однозначно. За Конституцією рішення цього судового органу є остаточними, обов'язковими до виконання на території України.

Однак народні депутати, які, до речі, по всіх усюдах закликають громадян, державні та громадські органи,

посадовців, підприємців, усі категорії населення суворо додержуватись вимог чинного законодавства, виконувати рішення усіх і вся, самі ж з цим здебільшого або ж зволікають, або ж їх по-панськи ігнорують.

Це стосується насамперед рішень та висновків єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні — Конституційного Суду. Парламентарі то безперервно офіційно критикують діяльність Суду, то залякують суддів урізати їхні повноваження, а то й зовсім ліквідувати цей судовий орган чи «перекантувати» його в інше місто. Бо свій юридичний статус, у їхньому тлумаченні, вважають непорушним. Відповідної ж виконавчої служби Конституційний Суд України не має. На жаль. Що необхідно зробити, щоб парламент, врешті-решт, виконав рішення референдуму?

Глибоко переконаний, що народні обранці над результатами народного волевиявлення того часу навіть не замислювалися і не замислюються нині. Для них воно як відпрацьована ступінь ракети: піднесла за державний кошт на уявну висоту їх політичний імідж, а того їм досить. Взялися знову за своє — зміни до Конституції 2004 р. Не зважаючи на результати референдуму. Нібито їх і не було.

Одначе вони залишаються чинними. Сьогодні і на майбутнє. Втілити у життя їх можна. З цього приводу я вже висловлювався.

Конституція України 1996 р. визнана міжнародною спільнотою, представниками її структур як одна з найкращих у Європі. Хоча і серед них простежується певна непослідовність: пропоновані в Україні подальші зміни до цієї Конституції ними схвалювалися. Схвалюються також зміни і до редакції Конституції 2004 р. Мабуть, за принципом — чого бажаєте?

Основний Закон прийнятий парламентом від імені Українського народу. Тож нехай сам народ на всеукраїнському референдумі, який мав би призначити Президент, і висловить думку стосовно неї. З урахуванням результатів референдуму 2000 р. За винятком хіба що питання про двопалатний парламент. Доцільним було б вирішення цього питання відтермінувати у часі. На референдум варто винести питання щодо схвалення Конституції 1996 р., вилучивши положення про депутатську недоторканність та про зменшення кількісного конституційного складу парламенту до 300 депутатів. Водночас проголосувати на референдумі питання про визнання нечинним Закону України 2004 р. про внесення змін до Конституції.

З метою утвердження, скажімо, принаймні на 20 років, конституційної стабільності у суспільстві та державі нехай народ висловиться і щодо заборони мораторію на внесення змін до Основного Закону на такий час. Окрім внесення змін відповідно до ч. 2 ст. 9 Конституції стосовно укладення міжнародних договорів, які їй суперечать.

Доречним буде зауважити, що у боротьбі, яка фактично розпочалася «за м'який стілець зі зручною спинкою», поки що ніхто із претендентів на пост Президента жодним словом не обмовився про референдум 2000 р. Навіть Президент України у Пояснювальній записці до свого проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» нічого не сказав про те, що ключові моменти його, президентського проекту — відсутність депутатської недоторканності, конституційний склад Верховної Ради 300 депутатів, двопалатний парламент — це думка, воля народу, висловлена ним на всеукраїнському референдумі 2000 р.

А от пропоновані Президентом зміни, як зазначається у записці, враховують позиції та рекомендації міжнародних експертів і фахівців-конституціоналістів, «важливі» зауваження Європейської комісії «За демократію через право», Парламентської Асамблеї Ради Європи...

Так-то. Попри всі волевиявлення народу нині Президент своїм законопроектом апелює до народу з питань, на які народ давним-давно дав ствердні відповіді на всеукраїнському референдумі. Пропонується обговорити обговорене і схвалити схвалене.

Чи є перспективи прийняття цього проекту нової редакції Конституції? Жодних. Ні нинішнім, а тим паче наступним складом парламенту. Та в цьому на сьогодні немає й потреби.

6. Запитання Олександра Святоцького Івану Тимченку:

Іване Артемовичу! У науковій літературі не раз ставили питання щодо структури парламенту України і, зокрема, його двопалатності. Хотілося б почути Ваші аргументи «за» і «проти» двопалатного парламенту в Україні?

Відповідь Івана Тимченка:

Двопалатний парламент в Україні...

Науковцями, депутатами, початківцями в новій політиці це питання порушувалось ще до здобуття Україною незалежності. Як науковець, а згодом і як помічник із правових питань Голови Верховної Ради УРСР (1991 р.) я також додержувався думки про можливість утворення в Україні двопалатного парламенту. Навіть підготував проект Конституції на цій основі. Його за підписом Л. Кравчука роздали депутатам. Звісно, проект не був сприйнятий. Як й інші.

Оскільки законодавчим органом мислилася саме Верховна Рада, то Палата, яка обиралась би за пропорційною системою, за відкритими партійними списками, називалась «Рада народної ініціативи». Друга ж Палата — «Рада народної думи», мала б обиратися за мажоритарною системою. Передбачались пленарні засідання кожної з Палат і їх спільні засідання.

Хотів би наголосити, а це актуально і для сьогодення, що проект містив і окремий розділ II «Громадянин — держава. Держава — громадянин». У ньому, крім глави про права, свободи та обов'язки громадян, були окремі глави «Основні обов'язки і права органів державної влади» та «Виключні права народу України».

Чи є на сьогодні актуальним питання щодо двопалатного парламенту в Україні? Думаю, ні. Його запровадження могло б бути доцільним, скажімо, в 1996 році. Нині будувати двопалатний парламент на руїнах існуючого державного правового інваліда було б просто безглуздям.

Безперечно, роки діяльності Верховної Ради за Конституцією 1996 р. позначені позитивними зрушеннями в економіці, у цілому в житті суспільства і держави, що є закономірним. Життя не стоїть на місці. І це на фоні останніх майже п'яти років функціонування у вигляді фактично бездіяльності законодавчого органу, який діє при парламентсько-президентській формі державного правління. Що з його досвіду можна запозичити і перенести на двопалатний парламент? А майже нічого. За винятком хіба що одного: людині та громадянину-виборцю, врешті-решт, самому слід схаменутися і задатися єдиним запитанням: кого ж ми обираємо та яка відповідальність їх обранців перед ними?

До обох палат парламенту прийдуть ті самі лідери політичних сил та

їх спільники. Докорінно нічого не зміниться в роботі новоутвореного органу. У кожній з палат однорідними будуть коаліція й опозиція, одна палата протистоятиме іншій. Про свої конституційні повноваження також забудуть або ж тлумачитимуть їх «під себе». З'явиться нова система стримувань і противаг. Але вже всередині державної структури. Чому б тоді не створити трипалатний парламент або не запровадити таку систему в уряді, в інституті Президента: Президент — віце-президент?..

Особисто моя думка зводиться до того, що слід повернутися до Конституції України 1996 р., з винятками, про які я говорив. Про це ще раз наголошую. А що стосується двопалатного парламенту, то, оскільки народним волевиявленням на референдумі таку ідею було схвалено, до цього питання варто повернутися тоді, коли парламенту наступних скликань буде поставлено діагноз — здоровий.

7. Запитання Олександра Святоцького Івану Тимченку:

Для існуючої нині організації публічної влади в Україні характерною є її системна криза. Задля усунення цих кризових явищ у владі пропонується перейти до «класичної» форми правління — парламентської. Яка з форм державного правління могла б бути найбільш прийнятною? Яку роль тут можуть відіграти повноваження, зокрема Президента і парламенту?

Відповідь Івана Тимченка:

На мою думку, вихід із системної кризи організації та діяльності публічної влади в Україні полягає аж ніяк не в переході до «класичної» форми правління — парламентської. Навпаки, це ще більше поглибить кризу у цій сфері життя українського суспільства і держави.

Один крок у цьому напрямі вже було зроблено. Від президентсько-парламентської форми державного правління перейшли до парламентсько-президентської. І що ми маємо? Те, що не хотіли мати. Та навіть уві сні бачити.

Три переплетені нитками взаємних повноважень, образно кажучи, державні структури-кукловоди. Повноваження Президента, парламенту та уряду дотичні між собою, що дозволяє кожному з цих органів у своїх повноваженнях вбачати певною мірою повноваження інших. А тому й потягувати раз за разом чуприни іншого, викликаючи цим самим овації одних та обурення інших, а в результаті — перетворюючи людину в такого собі нікчемного глядача політичних вистав.

При парламентській формі правління інституту Президента, швидше за все, не буде. А він на сьогодні надзвичайно потрібен. З вагомими конституційними повноваженнями. Це можливе лише в суто президентській республіці. Але вона для нас неприйнятна і в осяжному майбутньому, не те що нині.

Президентсько-парламентська форма державного правління, закріплена у Конституції України 1996 р., мала істотні переваги, зокрема у трикутнику взаємовідносин Президент — парламент — уряд. Зміни до Основного Закону 2004 р. знецінили, а точніше — знищили їх.

Тоді Кабінет Міністрів у своїй діяльності був відповідальний перед Президентом України. Це насамперед проявлялось у тому, що Президент мав право скасовувати акти уряду, припиняти повноваження Прем'єр-міністра, приймати рішення про його відставку, припиняти повноваження членів Кабінету Міністрів...

За змінами до Конституції 2004 р., уряд відповідальний ще й перед Верховною Радою. Тобто встановлена своєрідна його подвійна відповідальність. У чому це виражається? Прийняття відставки Прем'єр-міністра та ухвалення резолюцій недовіри Кабінету Міністрів?

Однак за урядом зберігається статус підконтрольного парламенту органу. І це за умов, що сама Верховна Рада формує уряд і сама ж контролює його роботу. Свій свого контролює. При президентсько-парламентській формі правління Президент формував склад Кабінету Міністрів, але контролювала його діяльність Верховна Рада.

При визначенні ролі Президента України у державотворчому процесі слід виходити і з того, що на виборах він, як одноосібний державний орган, загалом отримує більшість голосів виборців за свою передвиборну програму.

Передвиборні програми політичних сил (така дійсність) розпорошені. Нині жодна з партій не може самостійно створити більшість у парламенті. Тому узгоджені політичні позиції для сформування коаліції депутатських фракцій не можуть бути тривалими, сталими. А це неминуче породжуватиме конфлікти з Президентом. Тому в цьому протиборстві перевага має бути на боці волевиявлення більшості народу — за Президентом. А це можливе лише за президентсько-парламентської форми правління.

Отже, президентсько-парламентська форма правління — так. І ключовими чинниками тут мають бути, по-перше, конституційні повноваження, подруге, кристально чисте їх додержання і виконання усіма суб'єктами державної влади — Президентом, парламентом, урядом. Без тлумачення кожним із них повноважень інших під свій інтерес.

Як же на сьогодні здобувають ці повноваження претенденти на державну владу? Вони згадують про них лише тоді, коли складають присягу.

Практика передвиборних кампаній президентів, народних депутатів, а сьогодні уже — й претендентів на пост глави держави свідчить, що вони роздають обіцянки наліво й направо, безоглядно, без посилань на конституційні повноваження їхньої майбутньої посади, яку вони обіймуть і будуть наділені ними. І тоді з'ясовується, що кожен із них отримав лише частку, лише кільканадцять відсотків, замість ста бажаних, реальних повноважень для втілення в практику суспільних відносин своїх передвиборних програм, а тим паче галасливих обіцянок у виступах перед виборцями.

А якщо повноваження й здобуті, наприклад депутатами, то вони користуються ними на власний розсуд: хочу — реалізую їх, хочу — ні. Рішення парламенту приймаються шляхом голосування, яке здійснюється депутатом особисто. Тож відмова присутнього на засіданні парламенту депутата не брати участі в голосуванні є грубим порушенням його конституційного обов'язку — приймати рішення, порушенням присяги. Він може проголосувати «за», «проти», або «утримався», коли не визначився з власною позицією. Але «не голосувати» не має права. Це своєрідний державний злочин.

Ще приклад. За Конституцією як невідкладні парламентом розглядаються лише законопроекти, визначені такими Президентом.

За політичними фракціями такого права не закріплено. А що відбувається насправді? Президентські проекти невідкладно не розглядаються, а для невідкладного розгляду своїх проектів блокується трибуна. Внаслідок — па-

раліч роботи законодавчого органу, який на сьогодні досяг критичної межі.

І це тоді, коли перед вступом на посаду депутати урочисто присягали додержуватися Конституції і законів, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників. Тож не дивно, що у виборців наростають глибокі розчарування й розшарування, в душу вселяється песимізм, невіра у владу, в їх обранців, які цю владу від їх імені представляють. Об'єктивно зароджується процес дискредитації влади. А самі можновладці як компенсацію за свої словесні болота у боротьбі за владу, перебуваючи вже при владі, влаштовують боротьбу за міфічні повноваження, яких їм нібито не вистачає для реалізації своїх передвиборних програм, програм політичних партій, блоків, тим паче обіцянок.

І з'ясовується в результаті, що конче необхідні їм повноваження має інший, а тому їх треба відібрати у нього. Саме цим виправдовується власна неспроможність управляти суспільством і державою, виправдовуються допущені провали у своїй діяльності тощо.

З огляду на викладене доцільним було б зобов'язати кандидатів у народні депутати, кандидатів на пост Президента будувати свої передвиборні програми, виходячи виключно з їх майбутніх конституційних повноважень і не вдаватися до, справді, міфічних гасел, обіцянок, для реалізації яких вони не матимуть жодних реальних повноважень. З цією метою в парламенті варто було б ухвалити, врешті-решт, закон про Президента України, в якому, по-перше, були б відтворені його конкретні повноваження, визначені в Основному Законі, з їх деталізацією. Такі, як наприклад, щодо прийняття рішень про визнання іноземних держав, про призначення на посади та звільнення з посад тих чи інших осіб, помилування тощо. По-друге, розкрити суть і зміст, деталізувати ті повноваження, які викладені в Конституції у досить-таки загальній формі й які можна розцінити як повноваження, що визначають лише предмети відання Президента, його конституційний статус. Так, положення щодо Президента як гаранта державного суверенітету, додержання Конституції, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення державної незалежності, національної безпеки, його статусу як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України тощо.

При цьому, безперечно, слід врахувати набутий досвід і практичну діяльність усіх трьох наших президентів, не забуваючи, що в окремих випадках вони діяли поза межами своїх повноважень. Звернути увагу і на відповідні рішення Конституційного Суду України.

Такий закон позбавив би Президента необхідності тлумачити окремі положення Конституції на власний розсуд, під власний чи будь-який корпоративний інтерес.

За нині чинною Конституцією Президент з огляду на його повноваження аж ніяк не може істотно вплинути на консолідацію суспільства, стабілізацію державного життя, розвиток економіки, на захист конституційних прав і свобод громадян, на відродження роботи парламенту, виконавчої влади.

За таких умов вибори наступного глави держави поки що нічого якісно нового не додадуть у житті людини.

Дякую Вам за можливість взяти у Вас інтерв'ю, за фахові, кваліфіковані відповіді, що глибоко висвітлили порушені проблемні питання.

ДВОПАЛАТНИЙ ПАРЛАМЕНТ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ СТРУКТУРНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИЩОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ ВЛАДИ

О. СКРИПНЮК
доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України

Проблема структурної організації парламентів становить одну з центральних складових теорії парламентаризму. Від її вирішення залежать ефективність діяльності цього органу державної влади, його професійність, характер представництва в ньому, законодавчий процес тощо. У цьому контексті одним із найважливіших структурно-організаційних питань, що пов'язані з процесом функціонування парламентів, є питання щодо визначення оптимальної кількості в ньому палат.

Нині існують всі підстави для того, щоб говорити про наявність двох основних моделей організації парламентів: двопалатні та однопалатні парламенти. При цьому до початку XIX ст. верхні палати парламентів мали аристократичний характер і формувалися шляхом призначення чи шляхом наслідування. Перші виборні верхні палати з'явилися в Європі у першій половині XIX ст. Ними стали Сенат у Бельгії (1831 р.) та Перша палата Нідерландів (1815 р).

На думку В. Шаповала, головною ознакою побудови парламентів значної кількості зарубіжних країн є їх двопалатність або бікамералізм [1]. Бікамералізм є домінуючою родовою ознакою структури сучасних європейських парламентів, за винятком таких країн: Швеція, Данія, Португалія, Греція, Люксембург, Угорщина, Македонія, Болгарія, Словаччина, Литва, Естонія, Латвія.

У державах Латинської Америки та Карибського басейну діє приблизно рівна кількість однопалатних та двопалатних парламентів. Дві палати мають законодавчі органи Аргентини, Бразилії, Болівії, Гаїті, Колумбії, Венесуели, Мексики, Парагваю, Уругваю, Чилі, Ямайки, Домініканської Республіки.

Двопалатність як основна тенденція, чи основна ознака сучасних парламентів, у світі не є домінуючою. А тому однопалатність не слід розглядати як своєрідне відхилення від загального правила. У цьому сенсі варто вести мову про фактор політико-правової «доцільності», який вра-

© О. Скрипнюк, 2009

ховується при визначенні моделі організації парламентів, а також про вплив політико-правових традицій у тій чи іншій державі.

Більш поширеною теорією щодо класифікації зв'язку форми держави із застосуванням однієї з моделей організації парламенту є орієнтація на встановлення зв'язку між формою державного устрою та формою організації парламенту. У цьому сенсі, як правило, застосовується така формула: федеративній державі відповідає двопалатна модель парламенту, а унітарній — однопалатна. Для переважної більшості федеративних держав двопалатний парламент вважається майже обов'язковою ознакою. Такий зв'язок федеративного устрою з двопалатними парламентами пояснюється тим, що ідея розподілу парламенту на дві палати багато в чому була зумовлена намаганням поєднати в одному представницькому органі загальнонаціональні інтереси та інтереси суб'єктів федерації, чи забезпечити, як правило, характерну для федерацій подвійну участь народного представництва.

Ще більше питань щодо правомірності застосування наведеної вище формули виникає у разі звернення до практики використання моделі двопалатних парламентів в унітарних державах. Так, багато держав, які на конституційному рівні проголошено унітарними, вже тривалий час мають двопалатні парламенти. Найбільш показовим прикладом такої політико-правової конструкції «унітарна держава — двопалатний парламент» може бути Велика Британія, Франція, Італія, Іспанія, Норвегія, Польща та ін. Таке звернення до світової практики парламентаризму є особливо актуальним у сучасних вітчизняних умовах, оскільки, висуваючи аргументи проти двопалатної моделі організації парламенту в Україні, доволі часто застосовують тезу щодо несумісності унітарного державного устрою з двопалатністю [2]. Але таке доведення неможливості співіснування принципів унітаризму та парламентської двопалатності, власне, суперечить об'єктивним політико-правовим фактам.

Ще одним підходом, який встановлює певну політико-правову залежність між формою держави та моделлю організації парламенту, є той, що ґрунтується на встановленні взаємозв'язку між структурою парламенту та типом політичного режиму. Однак з усіх зазначених вище він є найбільш вразливим для критики. Дійсно, парламентаризм є невід'ємною частиною демократичного політичного режиму. Але з цього аж ніяк не випливає, що ту чи іншу модель організації парламенту можна визначити як більш демократичну.

Говорячи про наявність двох типів структурної організації парламентів, на наше переконання, було б змістовною помилкою прагнути окреслити один із них як більш, а другий — як менш демократичний. Застосування тієї чи іншої моделі організації парламенту в Україні слід тлумачити не стільки в термінах демократії та її заперечення (чи зниження), скільки з погляду ефективності застосування кожної з моделей у конкретних політико-правових умовах тієї чи іншої держави.

Серед вітчизняних науковців дискусії навколо проблеми структуризації парламенту чітко прив'язані до наших вітчизняних реалій. Так, формулюючи свої тези на користь утворення в Україні двопалатного парламенту, О. Святоцький та В. Чушенко висувають такі аргументи: а) двопалатна структура парламенту сприяє

широкому взаємоконтролю, співпраці палат, що підвищує відповідальність депутатів, створюються умови для докладного обговорення законопроектів, їх наукової, матеріальної, фінансової аргументації; б) двопалатний парламент більше відповідає вимогам професійного представництва; в) двопалатний парламент, якщо не виключає, то зменшує конфлікти між парламентом та виконавчою владою (урядом), а за наявності розбіжностей між ними — сприяє раціональному їх розв'язанню; г) поділ на дві палати є гарантією проти «авторитарності» парламенту; ґ) двопалатний парламент виражає не лише загальнонародні інтереси, але й є органом територіального представництва, який представляє інтереси місцевого самоврядування і формується за принципом рівного представництва, що здійснюється виборчими колегіями, депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, — представників регіональних структур політичних партій та інших об'єднань громадян [3].

З цією позицією узгоджується й підхід М. Цвіка, який під час розробки Конституції України доводив, що для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів усього народу в цілому з інтересами окремих регіонів доцільно створити у складі Верховної Ради другу палату — Раду Територій, яка б обиралась на засадах спеціального представництва від окремих областей. Діяльність цієї палати могла б бути також додатковим стримуючим фактором щодо нижньої палати і засобом запобігання її надмірної конфронтації з іншими гілками державної влади [4]. Інші дослідники вбачають в основній перевазі двопалатних парламентів їх більшу професійність та вищій рівень і темпи їх законотворчої роботи, що пояснюється застосуванням принципу внутрішнього поділу праці в парламенті.

Зауваження щодо непрофесійності на сьогодні є чи не найсуттєвішим аргументом на користь реформування українського парламенту в бік двопалатної структури. Хоча ознака «професійності» парламенту тлумачиться по-різному. На думку Ю. Шемшученка, професійний парламент формулює закони з урахуванням потреб усього суспільства на основі глибокого проникнення у зміст суспільних явищ і змін, які відбуваються [5]. Ю. Тодика пропонував оцінювати професійність парламенту через кількість юристів-парламентарів, а також рівень політико-правової культури і депутатської етики народних депутатів. Визнаючи наявність залежності між рівнем професійності парламенту та його структурою, власне, вченими доводиться теза про бажаність запровадження саме двопалатної моделі організації парламенту.

Але серед вітчизняних учених існує чимало аргументів проти застосування моделі бікамералізму в Україні. Так, на думку Н. Прозорової, проти утворення двопалатного парламенту можна висунути такі аргументи: а) в Україні ніколи не було двопалатної парламентської системи; б) поділ парламенту на дві палати означає введення елементів федеративного державного устрою; в) створення особливої палати, що представляє обласні інтереси, може легко призвести до підриву єдності України і спроб створити пріоритет місцевих інтересів над загальнодержавними [6]. Такої самої думки дотримується Л. Кривенко, на думку якої утворення двопалатного парламенту в сучасних українських реаліях стало б потужним знаряддям натиску виконавчої влади на представницький орган народу та перетво-

рення його на безвільне і безпорадне формування.

Обґрунтовуючи свою позицію, ця дослідниця наводить цілий ряд змістовних аргументів. По-перше, як зазначає Л. Кривенко, заперечуючи авторам, які сповідують бікамералізм в Україні, зовсім не другорядним буде зосередити увагу на тому, що двопалатний законодавчий орган не є раціональним у складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави, а саме ці реальності нині наявні в Україні [7].

Порівнюючи переваги та недоліки двопалатних парламентів, С. Абдильдін обґрунтовано доводив, що кількість проблем, які може спричинити запровадження двопалатної моделі в пострадянських умовах, значно перевищує кількість позитивних наслідків. Так, очікуваними перевагами двопалатності він окреслив лише два аспекти: можливість покращання якості законів та можливість більш повного представництва інтересів окремих територій. Тоді як серед вад, що виникають у процесі двопалатної організації парламенту, він перелічує такі: а) ускладнення процедури та збільшення термінів проходження законопроектів; б) небезпека виникнення «міжпалатних суперечок» і, як наслідок, — розкол парламенту; в) у разі непрофесійності депутатів навіть двопалатна структура парламенту не здатна гарантувати законодавчої якості; г) перспектива дублювання функцій палат парламенту; ґ) збільшення обслуговуючого апарату та збільшення видатків на утримання парламенту [8].

Намагання запровадити в Україні двопалатний парламент може мати своїм наслідком не стільки очікуване підвищення ефективності законодавчої діяльності Верховної Ради, скільки зміщення балансу в системі поділу державної влади на користь виконавчої влади. Звісно, це можна заперечити, що у разі внесення відповідних змін до конституції баланс влади може бути конституційно гарантованим. Але в цьому сенсі варто пам'ятати, що конституція хоча й містить досить детально відпрацьовані механізми узгодження суперечностей і розбіжностей між законодавчою та виконавчою владою, але вона принципово не має змоги дати відповіді на всі без винятку запитання, які виникатимуться під час здійснення влади. До того ж слід враховувати й те, що, зважаючи на конституційну невизначеність в Україні належності інституту президента до виконавчої влади, введення двопалатного парламенту може ще більше загострити стосунки у владному трикутнику «президент — уряд — парламент».

Однак, відсторонюючись від специфіки ситуації в Україні, варто сформулювати аргументи «за» і «проти» двопалатності. Серед вітчизняних учених існує три основні типи обґрунтування застосування двопалатної моделі. Ю. Тодика [9] пропонував класифікувати їх таким чином.

1. *Представницький аргумент:* репрезентуючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси із самоврядно-територіальними інтересами окремих регіонів держави. Свого часу цей аргумент був детально проаналізований С. Котляревським, який писав: «Безумовно, існує подвійність загальнодержавних і місцевих інтересів. Ця відмінність не пов'язана ані з професійними, ані з класовими інтересами, вона обумовлена лише належністю кожного громадянина до союзу державного і союзу місцевого; тому представництво територій, представни-

цтво моменту розмаїття частин держави, на противагу моменту його єдності, не послаблює, а лише підсилює політичне самовизначення нації. Двом зазначеним моментам і відповідають дві палати: одна, обрана загальним правом голосу, друга — місцевими установами, які самі засновані на виборчому принципі» [10].

2. *Інституційний аргумент:* наявність ще однієї інстанції, яка задіяна в процесі законотворчості, дає змогу запобігати поспішності та впливу політичної кон'юнктури при підготовці законопроектів, що, врешті-решт, сприяє «якості законотворчої діяльності» [11].

3. *Політичний аргумент:* присутність верхньої палати буде своєрідним запобіжним механізмом від «радикалізму» нижньої палати, а також від її спроб спрямувати законодавчу діяльність на один із засобів власної політичної і, зокрема, передвиборчої боротьби. Наявність верхньої палати застерігає законодавчий орган від прийняття поспішних рішень у її відносинах з виконавчою владою та інститутом глави держави.

Однак проти трьох зазначених аргументів на користь існування верхніх палат можна сформулювати їх юридичні контраргументи, чи ту небезпеку, яка виникає у разі реалізації кожної із функцій. Так, зокрема, регіональне представництво може дуже швидко набути ознак регіоналізації та сепаратизму в унітарній державі, коли на першому місці завжди поставатимуть місцеві (регіональні) інтереси, а не загальнодержавні (при цьому буде вкрай проблематизовано бюджетний процес через активну міжрегіональну боротьбу за бюджетні кошти). Спроба інституційно вдосконалити парламент шляхом запровадження верхньої палати може обернутися перетворенням її на контролюючий орган щодо нижньої палати.

Оскільки верхня палата не матиме права вето на закони, то й сам інституційний аргумент втрачає будь-який сенс.

І, врешті-решт, політичний аргумент також має свої вразливі сторони. По-перше, радикалізм нижньої палати не завжди може призвести до серйозних потрясінь суспільно-державного ладу, оскільки часто існують інші механізми чи інститути, крім двопалатності, які мають достатні можливості, щоб протидіяти такому варіанту розвитку подій. Одним із таких механізмів може виступати інститут президентства чи діяльність Конституційного Суду. У суперечці про відповідність законів принципу верховенства права (про їх конституційність) вирішальне слово має належати органу, незалежному від парламенту. Про це пише і Є. Назаренко, визначаючи Конституційний Суд найважливішою гарантією конституційності законів [12]. Хоча інколи висуваються й певні аргументи проти існування таких «позапарламентських» форм контролю над законодавчою діяльністю. Л. Кривенко дотримується думки, що доктрина парламентаризму передбачає можливість застосування процедури відміни законів лише тим органом (суб'єктом), який ці закони приймав.

У багатьох випадках суто правова специфіка формування верхньої палати в унітарній державі може призвести до відходу від цілого ряду демократичних принципів. Адже, скажімо, у разі, коли глави обласних адміністрацій (регіонів, земель), які повністю або частково утворюють склад верхньої палати, призначаються президентом, відбувається спотворення змісту такого основоположного демократичного принципу, як поділ влади та стає

очевидною ревізія моделі балансу гілок влади.

Важливим аргументом на користь застосування двопалатної моделі є те, що верхня палата у своїй діяльності виступає як «деполітизована» одиниця, що дає змогу оцінювати законопроекти не лише з урахуванням специфіки політичної ситуації та політичних інтересів депутатів, а й зі змістовного погляду. При цьому як приклад доволі часто наводять англійський парламент, де позапартійність верхньої палати дозволяє їй працювати насамперед над змістом законопроектів, у результаті чого дебати у верхній палаті мають «напрочуд інформативний характер, оскільки поєднують професіоналізм з відсутністю партійних чвар» [13]. Але все-таки і цей аргумент не є безспірним. Адже, аналізуючи діяльність палати лордів в англійському парламенті, багато фахівців наголошують, що в цьому заслуга не переваги двопалатної моделі, скільки вплив специфічної і надзвичайно тривалої традиції англійського парламентаризму.

Цікавий аналіз та критику аргументів на користь двопалатних парламентів можна звести до таких найбільш широко вживаних тез, які виправдовують доцільність утворення двох палат: а) існування верхньої палати дає змогу «розвантажити» діяльність депутатів нижньої палати шляхом вирішення цілого ряду питань, віднесених до відома законодавчого органу, що поступово спричинятиме процес підвищення якості законів; б) наявність верхньої палати знижує ступінь протистояння між виконавчою та законодавчою гілками влади шляхом зменшення кількості непродуманих дій депутатів проти виконавчої влади [14]. Перший аргумент можна поставити під сумнів, оскільки підвищення якості законів слід досягати не утворенням додаткової палати, а завдяки внутрішній спеціалізації парламенту, тобто підвищенню рівня компетентності та професійності депутатів шляхом розподілу праці через дію комітетів та комісій парламенту.

Щодо другого аргументу, то тут варто шукати шляхи до зменшення ступеня протистояння між виконавчою та законодавчою владою не в сфері реструктуризації парламентів, а завдяки створенню ефективної конституційно-правової основи взаємодії цих гілок влади через чітке визначення їх прав, обов'язків та компетенції. У цьому плані було б варто розпочати, як пропонував В. Таційй, з конституційного визначення того, яка саме форма республіки діє в Україні — парламентська чи змішана, адже це, зрештою, сприяє вирішенню питань про розмежування повноважень між законодавчою та виконавчою владою [15].

На відміну від цієї множинності аргументів і відповідно контраргументів на користь моделі бікамералізму, опоненти формування двопалатних парламентів, як правило, наголошують на тезі, яка, на перший погляд, має суто технічний чи спеціально-юридичний характер. Йдеться про співвідношення двох палат. Для двопалатних парламентів не завжди спрацьовує принцип рівності палат, у результаті чого одна з них виявляється сильнішою, ніж друга. За таких обставин одна з двох палат неминуче стає чи не потрібною, чи перетворюється на зайвий дублікат більш сильної палати. Але не менші проблеми існують у разі, коли обидві палати є однаково сильними, оскільки тоді їх конституційна рівність може з часом (у результаті політичних чи соціально-економічних трансформацій) спричинити політичну кризу.

Не вдаючись до ґрунтовного юридичного розгляду цього основного аргументу проти двопалатних парламентів, слід наголосити, що в його основу покладене дещо спотворене уявлення про функції парламенту, коли всі вони зводяться виключно до процесу прийняття законів, причому заперечується представницька функція парламенту. Саме законодавчі повноваження парламентів визначають їх головне призначення — законодавчу діяльність, що реалізується шляхом прийняття законодавчих актів, які встановлюють відправні положення правового регулювання і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів. Але цими повноваженнями парламенту його діяльність не обмежується. Сучасні парламенти характеризуються «багатофункціональністю» здійснення ними водночас законодавчих, установчих, контрольних та інших функцій.

Аналізуючи проблеми правового визначення структури сучасних парламентів, слід зауважити, що питання організації структури законодавчого органу для більшості сучасних держав становить лише суто теоретичний інтерес, оскільки вірогідність вирішення проблем підвищення ефективності діяльності парламентів шляхом зміни їх структури є дуже проблемною.

Підтвердженням цієї тези є досвід України. Так, чи не найпоширенішим об'єктом критики процесу функціонування Верховної Ради протягом майже всіх років незалежності була низька ефективність її роботи. Невтішна статистика свідчить про те, що, незважаючи на значну загальну кількість прийнятих Верховною Радою законів, близько 90 %, — це зміни і доповнення до вже чинних законів та закони про ратифікацію міжнародних договорів. Але при цьому факт переходу від однопалатного до двопалатного парламенту майже ніколи не висувався як засіб, що дав би змогу вирішити цю проблему.

Специфіка ситуації, що склалася в Україні, полягає в тому, що після референдуму 2000 р. шлях до двопалатного парламенту став для нашої держави чітко визначеною перспективою. Адже навіть на сьогодні, як пише Ю. Шемшученко, тяганина з реалізацією результатів квітневого референдуму 2000 р. істотно похитнула реальність конституційної формули «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [16].

Вітчизняні вчені, що підтримують ідею створення двопалатного парламенту, постали перед об'єктивною потребою в обранні тієї безпосередньої моделі бікамералізму, яка має бути реалізована в Україні. Адже незважаючи на те, що всі двопалатні парламенти мають однакову структуру, порядок їх формування, як і принципи взаємодії різних палат, виявляються відмінними у кожному конкретному випадку. Про важливість розгляду зазначеного кола питань свідчить доволі вагома кількість аргументів проти двопалатних парламентів, яка ґрунтується саме на аналізі проблем взаємодії різних палат.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Шаповал В.* Двопалатність : мета, функції // Віче. — 1992. — № 9. — С. 146.
2. *Березюк О.* Однопалатний парламент : недолік чи перевага // Право України. – 1997. — № 3. — С. 72.
3. *Святоцький О., Чушенко В.* Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні // Право України. — 1998. — № 2. — С. 20.
4. *Цвік М. В.* Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя // Вісник АПрН України. — 1995. — № 3. — С. 34.

5. *Шемшученко Ю.* Проблеми розбудови української державності // Право України. — 1997. — № 1. — С. 13.
6. *Прозорова Н.* Робесп'єр проти Монтеск'є або знову про розподіл влад // Віче. — 1995. — № 2 (35). — С. 7.
7. *Кривенко Л.* Верховна Рада України — однопалатний парламент // Вісник АПрН України. — 1998. — № 4 (15). — С. 78–79; *Кривенко Л.* Український парламентаризм. До питання конституційних гарантій // Віче. — 1996. — № 11 (56). — С. 39.
8. *Абдильдин С.* Парламент Казахстана : от Союза к государственности. — Алматы, 1993. — С. 143.
9. *Тодыка Ю. Н.* Конституционное право Украины : отрасль права, наука, учебная дисциплина. — Х., 1998. — С. 521.
10. *Котляревский С. А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора. — СПб., 1907. — С. 149.
11. *Тодика Ю.* Реалізувати потенціал основного закону // Віче. — 2001. — № 6 (111). — С. 12.
12. *Назаренко Є.* Закон у системі нормативних актів України // Право України. – 1995. — № 12. — С. 17.
13. *Кутуєв П.* Чим зайняті палата громад та палата лордів // Віче. — 1999. — № 6 (87). — С. 154.
14. *Голосов Г.* Сравнительная политология. — Новосибирск, 1995. — С. 167.
15. *Тацій В. Я.* Проект Конституції України (загальні питання) // Вісник АПрН України. — 1993. — № 1. — С. 19.
16. *Шемшученко Ю.* Конституція України і права людини // Право України. — 2001. — № 8. — С. 13.

ЗАКОНОДАВЧА ВЛАДА: ПОНЯТТЯ, ПРАВОВА ПРИРОДА, МІСЦЕ І РОЛЬ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

А. ГЕОРГІЦА
доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри міжнародного права (Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

Законодавча влада — термін, який вживається у кількох значеннях: 1) — це орган, який згідно з Конституцією має право прийняття та зміни законів; 2) функція щодо прийняття законів; 3) іноді під законодавчою владою водночас розуміють і орган, і функцію щодо прийняття законів. Прикладами розуміння цього терміна у першому значенні може слугувати норма ст. 75 Конституції України і ч. 1 ст. 58 Конституції Румунії, згідно з якими парламент є єдиним органом законодавчої влади в країні. У французькій доктрині, навпаки, законодавча влада асоціюється з владою, яка приймає закони (ст. 34 Конституції Франції) [1]. У третьому значенні трактування цього поняття існує у конституційному праві Великої Британії: «Законодавча влада (законодавчий орган) *(legislature)* — це національні збори, головним або єдиним завданням яких є прийняття або зміна закону» [2].

Якщо ж підходити до розуміння словосполучення «законодавча влада» у більш широкому трактуванні, то це поняття містить у будь-якому разі три складові елементи (влада, закон і його законодавець — той, що має відношення до встановлення законів [3]), а ще чотири залишаються за його межами. Це відповіді на запитання: що таке закон, хто створює («дає») його, як приймаються і реалізуються закони? Зміст цих явищ розкривається в конституціях, законах і підзаконних актах (наприклад, регламентах парламентів), у дослідженнях учених, у практиці законодавчої діяльності.

Витоки наукових знань у цій сфері беруть свій початок у Стародавньому світі. Але застосування словосполучення «законодавча влада» пов'язують з іменами теоретиків поділу влади Д. Гарінгтоном, Д. Локком, Ш. Монтеск'є та послідовним прихильником неподільності народного суверенітету — Ж.-Ж. Руссо. Зокрема, Ш. Монтеск'є у «Духові законів» (1748 р.) писав: «У кожній державі є троякого роду влади: влада законодавча, виконавча, що відає питаннями міжнародного права, і влада виконавча, що відає питаннями права грома-

© А. Георгіца, 2009

дян. У силу першої влади государ або установа створює закони, тимчасові або постійні, та виправляє або скасовує існуючі закони. У силу другої влади він оголошує війну або укладає мир, направляє або приймає послів, забезпечує безпеку, запобігає навали. У силу третьої влади він карає злочини і розв'язує зіткнення приватних осіб. Останню владу можна назвати судовою, а другу — просто виконавчою владою держави» [4]. Отже, ці ідеї є підвалинами щодо сучасного трактування теорії поділу влади. Цікаво зазначити, що в одному з авторитетних енциклопедичних видань законодавчу владу визначають як таку, яка поряд із владою виконавчою і судовою є однією з головних галузей верховної державної влади [5].

У сучасній державознавчій вітчизняній літературі, на нашу думку, найбільш вдале визначення цього поняття дав Ю. Шемшученко: «Законодавча влада — одна з гілок державної влади, головним призначенням якої є здійснення державної влади шляхом законотворення» [6].

Водночас, на нашу думку, така дефініція не є повною, адекватно не відображає сучасний реальний стан речей. Адже у здійсненні законодавчої влади беруть участь кілька державних органів (насамперед, парламент, глава держави, уряд), хоча і обмежено, але народ також уповноважений здійснювати цю владу (за допомогою референдуму). Певну роль відіграє орган конституційної юрисдикції — Конституційний Суд України тощо. Тому поняття «законодавча влада» доцільно визначити як владу, що здійснюється переважно державою, її органами, безпосередньо громадянами на референдумі, врешті-решт, від імені всього суспільства як єдиного колективу. Така дефініція випливає з норми ст. 5 Конституції України, яка містить такий припис: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

В історичному аспекті утвердження народного (національного) суверенітету було спрямоване переважно проти засилля королівської влади. Володіння суверенітетом народом (нацією) включає суверенітет короля. Справді, адже може існувати тільки один суверенітет. У статті 3 французької Декларації прав людини і громадянина зазначено: «Джерело будь-якого суверенітету перебуває по суті в нації». У подальшому цей принцип уточнювався неодноразово в конституційному матеріалі. Нині, наприклад у ч. 2 ст. 5 Конституції України, він сформульований у такий спосіб: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ». Як зазначає французький учений-конституціоналіст М. Прело, визначення народного (національного) суверенітету приводить до прийняття принципу представництва. Суверенітет, що належить колективу, який не може його здійснити сам, делегується певним особам або установам. За допомогою конституції нація, як перше й єдине джерело влади, передає здійснення цієї влади різним індивідам або установам, які відтепер стають справжніми носіями влади, що здійснюються від імені нації, але жоден із цих індивідів і жодна з цих установ при цьому не можуть користуватися або розпоряджатися владою за власним правом. Правлячі індивіди або установи мають діяти від імені нації, яка репрезентує собою колективну і неподільну єдність [7, 60]. Отже, представництво повинно розумітися як конституційна влада, яка належить представникам і яка дає їм змогу

«здійснювати волевиявлення від імені нації». Запровадженням представництва встановлюється юридична компетенція приймати рішення державного порядку [7, 61].

З викладеного випливає, що народ (нація) має численних представників. Єдиний і неподільний за своєю сутністю суверенітет передається для здійснення різним органам. До принципів народного (національного) суверенітету і представництва французька конституція 1791 р. додала третій — принцип поділу влади. Думка Ш. Монтеск'є про рівновагу гілок влади і систему стримувань і переваг, яка ототожнювалась з поділом влади, членами Установчих зборів Франції була піддана одночасно і спрощенню, і систематизації. Слову «влада» було надано його первісне значення, а саме — значення функції, певного завдання, яка повинна бути виконана в державі. Таким чином члени Установчих зборів розрізняли «законодавчу» функцію, тобто повноваження приймати закони, «виконавчу» функцію, тобто обов'язок проводити закони в життя, і «судову» функцію, тобто завдання вирішення спорів між приватними особами. Для виконання кожної з цих функцій, відповідно до конституції, засновувалися різні органи, яким відповідає друге значення слова «влада»; влада в цьому значенні може належати або індивіду, або колективу, уповноваженому діяти і здійснювати волевиявлення від імені держави. Законодавча влада, тобто законодавча функція, делегується конституцією Національним зборам. Виконавча влада — «виконавча функція» — передається у тому самому порядку королю. Нарешті, «судова влада», тобто функція провадження правосуддя, доручається суддям, які періодично обираються народом. Отже, як пише М. Прело, поділ влади мав подвійний характер: встановлювався функціональний поділ влади і органічний поділ влади. Прийняття законів, їх застосування, розв'язання спорів між приватними особами визнавалися чітко виокремленими обов'язками. Поряд із цим Національні збори, король, судді конституювалися як органи, незалежні один від одного. Система відмінностей за функціональною ознакою збігається, отже, з системою відмінностей за органічною ознакою, оскільки кожній функції відповідає певний орган [7, 62].

Починаючи з діяча Великої французької революції XVIII ст. — абата Е. Сієйса та інших теоретиків тих часів, була поширена ідея представницького правління. Вважалося, що такий орган, як парламент точно знає чого хоче нація (народ), і виражає її (його) волю в законах та інших актах, не будучи в цьому відношенні нікому підконтрольним (у межах конституції, яку він нерідко може сам змінити). Це означає, що парламент став розглядатися як виразник інтересів і волі народу (нації), тобто всієї сукупності громадян цієї держави, уповноважений приймати найбільш авторитетні управлінські рішення іменем народу. Звідси — таке його визначення, як національне або народне представництво.

У XVIII–XIX ст. була сформована концепція народного представництва, яка може бути викладена як система таких принципів: 1) народне представництво засновується конституцією; 2) народ як носій суверенітету уповноважує парламент здійснювати від його імені законодавчу владу; 3) з цією метою народ обирає до парламенту своїх представників — депутатів, сенаторів; 4) член парламенту — представник усієї нації, а не тих, хто його обрав, і тому не залежить від ви-

борців, не може бути ними відкликаний [8].

Стосовно місця законодавчої влади у державному механізмі відповідно до її функцій, то теоретики поділу влади Д. Локк і Ш. Монтеск'є обмежували її роль здійсненням переважно законодавчою функцією. І на сьогодні законодавча функція є ключовою і найбільш об'ємною за своїм значенням і змістом. Результатом її реалізації є формування правової системи держави, що забезпечує завдяки законодавству правове регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі розвитку суспільства і держави, і які вимагають державного регулювання у формі законодавчих приписів. Поточне завдання законодавчої діяльності парламенту полягає у підготовці та прийнятті законів, безпосередньо передбачених Конституцією, і тих законів, які забезпечують потреби розвитку суспільства і держави в усіх сферах їх життєдіяльності. При цьому слід наголосити, що законодавство є безпосереднім інструментом формування стратегії й тактики такого розвитку. У правовій державі законодавча діяльність повинна бути спрямована на забезпечення абсолютного пріоритету і главенства в організації всіх сфер життєдіяльності суспільства і держави, прав і свобод людини, шляхом створення законів, що забезпечують їх захист, тобто на практичну реалізацію принципу правозаконності.

Законодавча влада посідає особливе місце в системі органів публічної влади. Вона визначає організацію та функціонування виконавчої та судової влади і в такий спосіб відіграє свою орієнтовну роль стосовно цих гілок державної влади. У відносинах з іншими гілками державної влади, а також для визначення ролі законодавчої влади в суспільстві важливе значення має реальна, тобто фактична сила законодавчої влади. Зазвичай вважають, що в сучасних умовах у демократичних державах законодавча влада — це сильна влада. Вона іноді приймає закони (поправки до них) усупереч волі уряду (наприклад, один із останніх законів про соціальні стандарти) або глави держави. Вона здійснює дієвий контроль стосовно виконавчої влади. Дієвою формою контролю є робота слідчих комісій, звіти уряду та інших посадових осіб тощо.

У літературі логічно і виправдано підкреслюється думка про необхідність підтримання високої ролі законодавчої влади в суспільстві (з урахуванням її об'єктивних можливостей в умовах сучасного технологічного та інформаційного суспільства). На нашу думку, це є сьогодні чи не найважливішим завданням організації та діяльності державного механізму. До цього спонукають, зокрема, певні обставини, пов'язані з модифікацією законодавчої влади у сучасних умовах. Починаючи з другої половини XX ст., економічні, соціальні та технологічні фактори глобалізаційного процесу зумовили потребу в побудові «соціалізованого відкритого суспільства». Зростає роль наукових знань, значення технічних та інших фахівців в управлінні суспільними справами, у прийнятті рішень, в тому числі законодавчою владою, у підготовці таких рішень тих, кого називають експертократією («владою експертів»). Нове суспільство, що формується за словами В. Чиркіна, коротко можна було б характеризувати як «технологічне суспільство демократичного і соціального капіталізму» [9].

На цей шлях фактично стала й Україна, хоча до кінця ми ще не усвідомили це. Проте формування сучасного демократичного суспільства

вимагає створення «нової» держави, яку на Заході інколи називають державою, що сприяє праці, побудованою на праці *(workfare state)*. Заміну відомого поняття — держави «загального благоденства» на нове формування (точної назви ще немає) аргументують, зокрема, тим, що в реальному житті державу благоденства для всіх нездійсненно, що ця теза веде людей до утриманства, що держава повинна забезпечити тільки основні потреби людини, а вона сама має піклуватися про себе і свою сім'ю [9].

Зрозуміло, що таке суспільство і така держава виявляють до правотворчості (зокрема до законодавчої влади) свої вимоги, яких раніше не існувало. На жаль, ці вимоги ще не знайшли повного відображення в юридичній літературі. З нашої точки зору, до них належать такі.

По-перше, як засвідчує зарубіжний досвід, нині знаходять поширення нові підходи у галузі законотворчості, коли, наприклад, прийняття закону відбувається не в результаті протиборства правлячої партії (коаліції) та опозиції, а іншим шляхом, у тому числі в процесі пошуку консенсусу (починаючи з 2006 р., коли у ФРН був створений коаліційний уряд двома великими, але опозиційними партіями, жодна з яких не мала більшості у нижній палаті парламенту, тут стали приймати «консенсусні закони» опозиційних сил — нове явище в практиці законотворчості. Поява органів, що заміщують парламент у законодавчій сфері («великих» і «малих» парламентів), зміна ролі верхніх палат, використання так званої регламентарної влади для створення правових актів, які мають силу закону, та ін. — явище сьогодення).

По-друге, одним із вихідних моментів при аналізі законодавчої влади слугує концепція поділу влади та її різних варіантів, включаючи не тільки три традиційні гілки (законодавчу, виконавчу, судову), а іноді й більшу їх кількість (виборчу, контрольну). Іноді перераховують не лише гілки державної влади, а й різновиди іншої публічної та навіть громадської (суспільної) влади, аж до «влади засобів масової інформації». Зрозуміло, що принцип поділу влади має важливе значення для побудови системи управління в умовах демократичної держави, в тому числі для визначення принципової ролі законодавчої влади. Однак абсолютного поділу бути не може. З питань поділу влади, сучасної ролі законодавчої влади існують різні думки і практика. Головним змістом багатьох вимог є раціоналізація законодавчої влади і створення нових взаємозв'язків із виконавчою владою.

По-третє, зазвичай поняття «закон» і «законодавча влада» пов'язуються з існуванням і функціонуванням парламенту. Проте часто законодавчу функцію здійснює безпосередньо народ (виборчий корпус). Так, відповідно до ст. 73 чинної Конституції України, «виключно референдумом вирішуються питання про зміну території України». А стаття 156 Основного Закону фіксує норму, згідно з якою «законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII Внесення змін до Конституції України за умови його прийняття не менш як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом. Зрозуміло, що такі закони в Україні досі ще не приймалися, хоча в окремих державах (наприклад, у Швейцарії, меншою мірою — в Італії) склалися для цього сталі процедури. Виникає також питання про

аналіз зв'язків і відносин нормотворчості законодавчої влади з нормотворчістю глави держави, виконавчої та судової влади, з актами «позасистемних» органів (прокуратури, Центральної виборчої комісії або Національного банку). Роль Конституційного Суду України також ставить питання про безперечність законів.

По-четверте, за класичною схемою законодавства, закони, як правило, приймаються парламентом. Існує принцип, що норми (правила) загального характеру, що належать до невизначеної кількості осіб (інших об'єктів регулювання), особливо тих, що зачіпають права громадян, діяльність і роль громадських об'єднань, які встановлюють відповідальність, а також ті, котрі регулюють деякі інші питання, можуть визначатися тільки законом. Так, відповідно до ст. 92 чинної Конституції України виключно законами визначаються питання, що регулюють різні сфери життєдіяльності держави (31 позиція). У цьому контексті проблемою законодавчої влади є те, що законів і поправок до них стає усе більше, а самі вони — довжелезними. У результаті підміни організаційної та контролюючої парламентської діяльності створенням нових нормативно-правових актів і численних поправок до них відбувається, як слушно зауважує Ю. Тихомиров, «правова інфляція» [10]. Тому законодавча влада має упорядкувати нормотворчість і стимулювати зайві намагання до прийняття різних актів, які іноді технічно не підготовлені, соціально та економічно не обґрунтовані.

Для підтримки високої ролі законодавчої влади необхідно здійснити певні заходи, пов'язані з удосконаленням самої законодавчої влади, її персонального складу, методів діяльності, порядку «вибору» представників народу для здійснення законодавства, зміну виборчої системи. Тому пошуки й інших шляхів оптимізації діяльності законодавчої влади потрібно продовжити.

Отже, законодавча влада (її органи), за загальним правилом, не лише законодавствує, а здійснює й інші функції, зокрема дуже важливу функцію контролю стосовно виконавчої влади, разом із тим поняття законодавчої влади, як свідчить її назва, насамперед пов'язано з поняттям закону.

Конституційно-правовий статус Верховної Ради України

Верховна Рада України за конституційним визначенням (ст. 75) є парламентом, тобто одним із органів державної влади в Україні. Як виборна представницька установа, яка обирається народом (виборчим корпусом), Верховна Рада є єдиним органом, який представляє інтереси Українського народу, тобто виражає його суверенну волю (Преамбула Конституції України). З огляду на це Верховна Рада діє згідно з правами, які їй належать, а не на підставі наказів і вказівок, наданих їй будь-ким. Рішення, прийняті нею, виходять від народу. У цьому контексті звернемо увагу на те, що у сучасних державах представницької демократії (включаючи й Україну), поряд із класичними принципами виборів парламенту, основоположними є незалежний мандат депутата (ч. 2 п. 3 ст. 80 Конституції), прийняття рішень більшістю поданих голосів (ст. 91 Конституції) та публічне проходження засідань (ст. 84 Конституції). На підставі цих принципів рішення Верховної Ради походять як у політичному, так і в правовому плані від репрезентованого нею народу. Завдяки використанню вказаних принципів народ може здійснювати і здійснює належне йому право на управління державними справами.

Разом із тим слід пам'ятати, що Верховна Рада України як загальнонаціональний парламент є складовою загальної системи інститутів влади, які, у свою чергу, не володіють монополією на формування політичної волі народу. Так, особливо після грудневих змін до Конституції України 2004 р., діяльність Верховної Ради України багато в чому визначається представленими в ній у вигляді фракцій політичними партіями. Вони є основними факторами формування або неформування державної волі. Фактичний центр цього процесу переноситься з парламенту у менш формалізовану сферу партійних об'єднань. Проте не слід перебільшувати, так само і применшувати можливості парламенту у справі інтегрування суспільних інтересів. Дебати та обговорення в комітетах і на пленарних засіданнях Верховної Ради слугують каналом формування спільних думок і, врешті-решт, прийняттю рішень, яких очікує суспільство. А завдяки рішенням Верховної Ради, прийнятих у межах її компетенції, вони отримують її правове оформлення і стають обов'язковими для всіх на території України. У першу чергу акти Верховної Ради України передають вищим органам державної влади, насамперед Кабінету Міністрів України, волю парламентської більшості.

Класифікація функцій (завдань) Верховної Ради України у доктринальному аспекті ґрунтується й донині на класичній схемі, запропонованій авторитетним фахівцем у галузі англійського конституційного права — В. Беджготом. Множинність повноважень цього органу, перерахованих у чинній Конституції нашої держави (для прикладу, ст. 85 перелічує 37 найменувань і приписів, згідно з яким Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України належать до її відання), еклектично зводиться до таких: 1) законодавствування; 2) формування інших органів; 3) контроль за Урядом; 4) представництво народу; 5) бюджетні повноваження; 6) квазісудові функції.

Сумарний огляд повноважень виявляє центральне місце Верховної Ради України у формуванні державної волі. Хоча Верховна Рада і не володіє монополією, але має найбільш суттєві прерогативи у сфері правотворчості. Не випадково Конституція визначає її, хоча і не зовсім точно, єдиним законодавчим органом держави.

Верховна Рада України бере участь у формуванні вищих органів держави. Зокрема, вона призначає за поданням Президента України Прем'єр-міністра, Міністра оборони і Міністра закордонних справ, а за поданням Прем'єр-міністра — інших членів Кабінету Міністрів України, голів Антимонопольного комітету, державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду держмайна; призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Президента України Голову служби безпеки; за цією ж процедурою призначає і звільняє з посади Голову Національного банку. Крім того, Верховна Рада України призначає та звільняє половину складу Ради Національного банку, половину складу Національної ради з питань телебачення та радіомовлення; за поданням Президента призначає та звільняє з посад членів Центральної виборчої комісії, дає згоду на призначення та звільнення Президентом України Генерального прокурора України; призначає та звільняє третину складу Конституційного Суду України, обирає суддів безстроково.

Контроль за діями Кабінету Міністрів України є самостійною функцією

Верховної Ради України. Фактично здійснення парламентського контролю є зворотною стороною відповідальності Уряду перед Парламентом. Зазначимо, що після змін до Конституції 2004 р. виник антагонізм парламентської більшості (й Уряду) і депутатської меншості (опозиції). Конфлікт виникає найчастіше між цими двома угрупованнями. Опозиція критикує Уряд (парламентську коаліцію), а також надає альтернативи за персональним складом Уряду. Депутати володіють правом депутатського запиту, можуть створювати слідчі комісії, мають право на інформацію, а також на розгляд у Конституційному Суді України спорів між органами влади.

Надзвичайно важливе значення мають повноваження Верховної Ради України в бюджетній сфері, адже це практично «влада гаманця», тобто той орган влади, який розпоряджається фінансами, є господарем у країні. Конституція (статті 95–98) детально і конкретно визначає повноваження Верховної Ради у цій важливій сфері життєдіяльності. Фундаментальними є норми, згідно з якими видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування яких визначаються виключно законом про Державний бюджет України, а також про те, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до держбюджету та їх використанням здійснює Рахункова палата. На жаль, парламент України практично самоусунувся від здійснення цієї функції, віддавши «добровільно» цю функцію виконавчій владі. Між тим у Верховній Раді залишився інструмент впливу в бюджетній сфері — шляхом так званої заборони на здійснення асигнувань.

Щодо функції представництва інтересів народу, то вона забезпечується шляхом проведення парламентських дебатів. Відповідно до цього Верховна Рада України проводить свої пленарні засідання і голосування публічно; надаючи громадянам інформацію, необхідної їм для вироблення власної думки і позиції на виборах. Ще один канал інтеграції державного волеутворення — формування політичної волі народу за сприянням політичних партій, завдяки чому громадяни та їх організації стають суб'єктами політичного процесу. Нарешті, надзвичайно важливими є права опозиції, яка в умовах демократичного конституційного ладу виявляє суттєвий шанс для зміни влади. Для цього необхідно домогтися організаційного закріплення прав опозиції. Але при цьому принцип більшості повинен залишатися недоторканним.

У цьому, як слушно зазначає Л. Кривенко, похідність Верховної Ради України від народу в поєднанні з домінантним соціальним призначенням, її функцією та представницьким характером обумовлюють важливість і об'ємність компетенції парламенту, що в сукупності визначає провідне місце Верховної Ради в державному механізмі [11].

Водночас не можна не помітити, що у нормативному визначенні конституційно-правового статусу Верховної Ради відсутнє одне з основних положень, а саме — характеристика українського парламенту як єдиного загальнодержавного представницького органу Українського народу. Адже воно є усталеним, загальновизнаним у світовій конституційній теорії. Відображення в нормативному визначенні Верховної Ради її представницького характеру (ст. 75 Конституції) — один із головних шляхів підвищення конституційно-правового статусу парламенту України.

Витоки українського парламентаризму

Тривалий час у теорії, а тепер і в практичній діяльності під терміном «парламентаризм» розуміють систему організації державної влади, для якої характерним є визнання провідної або істотної ролі парламенту [12].

Явище парламентаризму історично зумовлене наслідком суспільно-політичного розвитку держав, зокрема з періодом історії, який розпочався європейськими революціями XVII–XVIII ст. Однак, як і будь-яке інше явище державно-правового характеру, парламентаризм має свою передісторію, свої витоки. Деякі автори, зокрема російський дослідник О. Ковлер, під історією парламентаризму розуміють представницькі засади в управлінні. Тому в професіоналізації функцій управління, що спостерігається на ранніх стадіях людської цивілізації, цей автор вбачає витоки парламентаризму, а саме — у зборах сородичів [13]. Інші автори пов'язують передісторію парламентаризму із виборним політичним представництвом через відповідні органи (ще в VI ст. до н. е. в Афінах обирався колегіальний орган — рада 400 (була), згодом — рада 500). О. Мироненко вказує, що першовитоки української державності з'явилися на території сучасної України ще за скіфських часів (VII ст. до н. е. — III ст. н. е.), у період виникнення у Північному Причорномор'ї рабовласницької монархії [14]. Іноді передісторію парламентаризму пов'язують із певними історичними формами безпосередньої демократії. До таких форм, зокрема, належить віче часів Київської Русі.

З огляду на ці міркування, більш аргументованою, на нашу думку, є позиція В. Шаповала, який стверджує, що на вітчизняних теренах практика виборного представництва через відповідні інституції склалася раніше — за часів існування Запорізької Січі й Гетьманщини (XVII–XVIII ст.). Виборний характер мали і деякі з тодішніх військових рад. Особливо виділялися Генеральна військова рада і рада старшин. Певний вплив на розвиток українського парламентаризму мав досвід діяльності депутатів з українських земель у парламентських установах Австрії, Австро-Угорщини та Російської імперії.

Початок історії парламентаризму в Україні необхідно пов'язувати з національним державотворенням, з утворенням під час національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. інституцій представницького характеру, які здійснювали державно-владні функції. Найвідомішою з них була Українська Центральна Рада.

За радянських часів парламентаризм сприймався на рівні доктрини негативно. Державний режим у колишньому СРСР, відповідно й в Україні, був партократичним: реальна влада в державі належала на кожному рівні верхівці апарату комуністичної партії. Проте і за тих умов у скарбницю становлення вітчизняного парламентаризму було привнесено чимало нового, зокрема були втілені, хоча й формально деякою мірою, концепції «дзеркального представництва» різних прошарків населення у Верховній Раді УРСР, персональної відповідальності депутатів за їх діяльність у представницькому органі народу тощо.

Новий етап розвитку парламентаризму в Україні розпочався з відновленням державної незалежності (1991 р.). На цьому етапі відбувся перехід від номінального до реального парламентаризму.

Загострення політичного протистояння всередині парламенту, що

призвело до зниження ефективності роботи Верховної Ради України, зокрема її законодавчої діяльності. Можливі заходи щодо підвищення ролі й авторитету вітчизняного парламенту — Верховної Ради України.

У цьому разі немає однозначної відповіді. Мабуть, потрібно врахувати нашарування безлічі факторів об'єктивного й суб'єктивного характеру, зовнішніх і внутрішніх тенденцій у розвитку всіх політичних інститутів, і насамперед парламентів, на межі XX і XXI ст. Зупинимося лише на окремих моментах. Виокремимо блок соціально-економічних, політичних та ідеологічних факторів, які в умовах переходу України до нового способу організації життєдіяльності в державі, не могли не вплинути на ситуацію, пов'язану з діяльністю політичних інституцій, заснованих на нових демократичних засадах. Ця проблема аналізується, дискутується, перебуває у полі зору теоретичної думки і політичної практики.

Доцільно, на нашу думку, звернути увагу на деякі аспекти міжнародного і національного характеру, які набули в наш час особливої гостроти. Насамперед йдеться про досягнення критичних меж довіри населення до існуючих інститутів управління суспільством. Згідно з проведеними громадськими (соціологічними) опитуваннями в різні часи, рівень довіри до парламентів у дев'яти західноєвропейських державах знизився до 10 % у 1981 р. й до 6 % у 1990 р. У процесі проведення опитувань серед населення 16 західних країн всередині 90-х років рівень довіри коливався від 2 до 8 %, і лише в п'яти державах він був вище 10 % (Австрія — 10 %, ФРН — 12 %, Ірландія — 12 %, Люксембург — 17 %, Данія — 19 %) [15]. Аналогічна тенденція спостерігається і в США, де згідно з опитуваннями 1997 р. лише 11 % відчували довіру до Конгресу (проти 42 % у 1966 р.). У 60-х роках 2/3 американців висловлювали незгоду з тезою про те, що «більшість обраних посадових осіб не рахується з тим, що думають люди. У 1998 р. ті ж дві третини погоджувалися з таким твердженням» [16, 48–49].

Як зазначає відомий французький політолог М. Доган, незадоволення теперішнім станом демократії та її інститутами свідчить про зростання незадоволення неадекватністю норм і принципів демократії, про зростання очікувань і вимог мас, особливо середніх верств. А це означає, що імпульси до розширення демократії, підвищення її «якості» та ефективності вже не можуть знехтуватися тими, кому реально належать важелі політичної влади.

У цьому контексті, на нашу думку, однією з найбільш цікавих концептуальних побудов, спрямованих на поглиблення і розширення демократії, яка отримала широке поширення за останні роки у Західному світі, є концепція «суспільства співучасті» *(stakeholder society)*, яку найбільш докладно і ґрунтовно висловлює й аналізує британський політолог У. Хаттон. Особливістю цієї концепції є те, що вона не обмежується лише сферою політики, а поширюється на інші аспекти і напрями суспільної активності, в тому числі його найважливішого економічного осередку — корпорацію. На рівні суспільства в цілому концепція «співучасті» спрямована на залучення основних організацій, рухів і груп, які становлять інфраструктуру громадянського суспільства, в управлінський процес [16, 49]. У такому аспекті вона багато в чому збігається з концепцією «багатоскладової демократії», як вона сформульована у відомій праці А. Лейпхарта [17]. Однак і на цьому

рівні вона передбачає залучення до процесу демократичної дії не лише політичних, а й економічних факторів, і насамперед інститути, які завдають основні параметри промислової та фінансової політики. Крім розширення кола учасників демократичного процесу, така взаємодія покликана обмежити надмірну владу фінансової олігархії та забезпечити більш ефективну співпрацю фінансів і промисловості в інтересах національної економіки [16].

У сфері соціальної політики і «соціальної держави» концепція суспільства співучасті перегукується з ідеями «суспільства загальної включеності», що розвивається сучасною соціал-демократією [18].

Актуальність викладених вище підходів та ідей багато в чому пояснюється тим, що стимульований до недавнього часу суспільний розвиток на шляху «демократії власників» і процеси глобалізації сприяли і сприяють, поглибленню соціальної нерівності та розриву в рівні доходів. У результаті значно зросла частка людей, які через низький дохід і спосіб життя не відчувають себе органічною частиною суспільства. Як зазначається в політологічній літературі, загальний рівень життя і доходів, які помітно зросли, ще більш посилює відчуття ізоляції та відчуження, котрі можуть бути подолані тільки цілеспрямованою соціальною стратегією. З другого боку, варто звернути увагу на ще один феномен, пов'язаний із однобічним упором на «демократію власників» і глобалізацією, а саме факт зростаючої «виключеності» зі суспільства значної частини найбільш заможних людей, які не відчувають себе органічною частиною національно-державних утворень. Цей сегмент еліти будь-якими засобами намагається уникнути податків і тим самим збільшує глибокий розрив у доходах і способі життя громадян [16, 50].

Природно, що таке подвійне відчуження «знизу» і «зверху» примушує до пошуків нових типів суспільного розвитку. У Швеції та Великій Британії соціал-демократія активно розробляє і запроваджує концепцію соціального партнерства та економічної демократії (залучення широкого кола акціонерів компаній до прийняття рішень, до запровадження інновацій, гуртків якості, рух у національному масштабі в Швеції у справі укладення колективних договорів тощо) [19]. Перетворення компанії — цієї корпоративної структури — на одну з ключових ланок «нової демократії» роблять цю концепцію оригінальним внеском і в теорію, і в практику демократії та демократизації.

Зрозуміло, що викладені орієнтири суспільного розвитку на сучасному етапі мають бути враховані вітчизняною правознавчою наукою і, безумовно, конституційно-правовою наукою при визначенні пріоритетних напрямів конституційного будівництва.

Щодо внутрішніх факторів, які негативно позначилися на розвиткові сучасного парламентаризму в Україні. Їх чимало, але на нашу думку, найбільш істотними є такі. По-перше, вкрай незадовільна підготовка громадської думки до сприйняття нових владних інститутів. Замість копіткої роз'яснювальної роботи серед громадян про зміст діяльності вищих органів державної влади в умовах їх орієнтації на сучасні демократичні цінності, між посадовими особами, які їх представляли, розпочалася «тотальна війна» за домінування у механізмі державного владування. По-друге, відсутність у політичної еліти України конституційного патріотизму, тобто

любові, поваги до Основного Закону держави. Як наслідок — вибіркове виконання конституційних приписів, неповага до законів, «посягання» на повноваження інших органів влади, «хаос» у внутрішній політиці тощо. По-третє, неповага до волі Українського народу, яка виявляється у нехтування Верховною Радою результатів всеукраїнського референдуму 2000 р., а також у небажанні Президента України реалізувати право народу на референдум (ініціативи так і залишилися нерозглянутими). По-четверте, брутальне порушення Верховною Радою України ч. 3 ст. 5 Конституції України, що виявилося у прийнятті нею Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. Закладені в цьому норми практично розпочали процес зміни форми державного правління в Україні. Цим самим парламент незаконно узурпував виключне право народу на зміну конституційного ладу. По-п'яте, несвоєчасне включення до організаційної структури Верховної Ради інституції «коаліція депутатських фракцій», що фактично призвело до зміни державного режиму в умовах сучасної України — переходу від парламентаризму до системи «партійного правління». По-шосте, неодноразові спроби скасування депутатської недоторканності, що на практиці виглядає як розправа з політичними противниками. По-сьоме, перехід на пропорційні вибори на всіх рівнях представницької демократії, в результаті чого в умовах України з'явилося явище «партійного босізму», тобто диктат лідерів партій. По-восьме, прогалини в конституційному регулюванні системи механізму державного владування. Найбільш істотними з обов'язкових елементів взаємодії вищих органів державної влади в умовах організації державної влади на основі принципу поділу влади при напівпрезидентській формі правління є відсутність конституційного положення про біцефальність виконавчої влади (президент і уряд), а також фактичне відсторонення глави держави від реальної процедури призначення суддів (у Франції та Польщі, наприклад, Президент очолює структури типу Вищої ради юстиції України). По-дев'яте, відсутність у лідерів політичних сил бажання й уміння досягнення компромісу при вирішенні найважливіших державних справ, адже в умовах дії принципу поділу влади — це єдиний метод досягнення позитивних та ефективних результатів в управлінні.

Врахування вказаних факторів сприятиме підвищенню ролі й авторитету Верховної Ради України, отже, поліпшенню її законодавчої діяльності.

Стосовно імплементації рішень всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 р. Відповідно до ч. 1 ст. 45 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. (із наступними змінами), «зміни або скасування законів, інших рішень, прийнятих референдумом, проводяться також референдумом». Згідно зі ст. 9 цього Закону, «новий всеукраїнський референдум з питань, що раніше виносилися на референдум, може бути проведений не раніше, як через 5 років... від дня проведення попереднього референдуму». Отже, в умовах політичної ситуації, що склалася в Україні, необхідно провести новий всеукраїнський референдум з означених питань. Але попередньо необхідно прийняти новий Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми в Україні», в якому чітко слід визначити обов'язковість рішень,

прийнятих у такий спосіб для державних органів і посадових осіб, а також їх відповідальність за введення в дію рішень, прийнятих референдумом. У цьому має знайти відображення конституційна норма про те, що «ніхто не може узурпувати державну владу» (ст. 5 Основного Закону України).

Питання про те, якою має бути структура парламенту, вважається найбільш суперечливим у науці конституційного права. Для теорії і практики українського конституціоналізму воно набуває особливого значення з урахуванням новизни цієї проблематики. Це питання становить академічний інтерес для вчених, які працюють у галузі конституційного права, політиків, широких верств населення України.

У монографічній літературі [20] слушно вказується на те, що вирішення цього питання у кожній державі є результатом політичного вибору. Водночас цей вибір не є випадковим явищем, а залежить від сплетіння і врахування різних факторів: умовами історії та традиціями країни, особливостями конституційного ладу, розмірами території, соціально-економічними і політичними обставинами та деякими іншими спонукальними мотивами.

Як відомо, історично склалась і тривалий час була домінуючою двопалатна структура парламенту. Ця система виникла довільно в Англії в середині XIV ст., коли Парламент поділився на Палату лордів і Палату громад. Завдяки зусиллям публіцистів і політиків, починаючи з XVIII ст., наявність двох палат стала вважатися необхідним елементом представницького правління. Спочатку ця структура була запроваджена в США. Конституція 1787 р. утворила Конгрес, який складався з двох палат: Палати представників, що репрезентувала всю націю, і Сенату, який представляв штати. Сенат, на думку «батьків» конституції, був заснований не лише як орган федерального представництва, а й замислювався як орган, здатний усунути «свавілля» законодавчої влади і водночас встановити «рівновагу» між законодавчою владою і владою виконавчою. Зміцненню двопалатної системи сприяв також і конституційний досвід Великої французької революції кінця XVIII ст. Утворений відповідно до Конституції 1793 р. однопалатний Національний конвент у свідомості французів уособлювався з диктатурою якобінців, а тому вже через два роки (1795 р.) законодавча влада була доручена двом палатам: Раді п'ятисот і Раді старійшин. Їхні функції різко відрізнялися. Рада п'ятисот володіла правом законодавчої ініціативи, в той час як обговорення і прийняття законопроектів складало прерогативу Ради старійшин. Усі наступні французькі парламенти завжди утворювалися у складі двох палат. У XIX ст. певну роль у поширенні цієї системи відіграли погляди Ш. Монтеск'є, який вважав, що у будь-якій конституційній монархії законодавча влада мала бути доручена двом роздільно-працюючим зборам: зборам представників народу і «зборам знатних вельмож». Практично до першої половини XX ст. двопалатна система існувала майже повсюдно і винятком були тільки балканські держави (Греція, Болгарія, Сербія та ін.), деякі латиноамериканські держави (Гондурас, Коста-Рика, Панама та ін.). При цьому під двопалатною системою малась на увазі така організація законодавчої влади, за якої остаточне ухвалення тексту закону здійснюється шляхом узгодження непорозумінь між двома самостійними колегіальними установами, — першою і другою, або верхньою і нижньою палатами. Саме

рівноправність обох палат і необхідність узгодження між ними для видання усіх без винятку законів, — такі найбільш суттєві моменти в розумінні двопалатної системи, — так, зокрема, розумів цю проблему В. Гессен [21].

Сьогодні трохи більше ніж у половини держав світу діють двопалатні парламенти (Австрія, Бразилія, ФРН, США та ін.), у 80-ти державах — однопалатні (Данія, Греція, Єгипет, КНР, Португалія, Фінляндія, Угорщина, Нова Зеландія та ін.). У наукових дослідженнях зарубіжних і вітчизняних авторів прийнято вважати, що двопалатна система має природну базу тільки у федеративних державах, де одна палата виникає як орган, що репрезентує націю в цілому, а друга — складається з представників територій або існує як аристократичний пережиток (Велика Британія). Так, двопалатні системи утворені в таких федеративних державах, як Австралія, Австрія, Аргентина, Бельгія, Бразилія, Венесуела, Індія, Канада, Малайзія, Мексика, Нигерія, Пакистан, Росія, США, ФРН, Швейцарія. Проте у п'яти державах (Канарські острови, Об'єднані Арабські Емірати, Папуа — Нова Гвінея, Танзанія, Ефіопія) федеративний устрій не привів до утворення двопалатної системи. Отже, політичний вибір цих п'яти держав свідчить про те, що двопалатна система не є обов'язковим елементом парламенту. Більше того, за нашими підрахунками, майже 50 унітарних державах віддали перевагу двопалатній системі.

У сучасній теорії та державно-правовій практиці на користь двопалатної структури парламенту висуваються, зокрема, такі аргументи: 1) другі палати є органами територіального (регіонального) представництва (Болівія, Іспанія, Італія, Колумбія, Франція та ін.); 2) друга палата утворюється на засадах представництва інтересів місцевого управління та самоврядування (наприклад, Палата провінції Республіки Хорватія). До цих аргументів відомі зарубіжні державознавці М. Амеллер і М. Прело висувають ще кілька підстав, доказів для обґрунтування необхідності існування такої структури: а) прагнення до більш стійкої рівноваги сил між виконавчою і законодавчою владою, за якої ніяк не обмежена влада однієї палати стримується другою палатою, яка формується на іншій основі; б) бажання примусити парламентську машину працювати більш ефективно завдяки наявності так званої «контрольної палати», до обов'язків якої входить здійснення ретельної перевірки іноді постійно прийнятих ухвал першої палати; в) єдина палата репрезентує народ однобічно. Для розвиненої нації необхідно кілька видів представництва, щоб точно передати всі її складні та різноманітні погляди і сподівання. Крім названих можна назвати й інші тези. Насамперед, друга (верхня) палата є важливим чинником в умовах розпуску нижньої палати. Нарешті, друга палата є своєрідним «відділом кадрів» держави, оскільки через неї має здійснюватися відбір кандидатур на найважливіші державні посади в країні. З цих міркувань, а також з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду перехід до двопалатної структури парламенту України є бажаним.

Щодо запровадження парламентської (парламентарної) форми державного правління в Україні. Зазначимо, що у вітчизняній науковій та навчальній літературі [22] під час розгляду форм правління завжди надавалося і надається особливе значення порядку заміщення поста (посади) глави держави. У зарубіжній і конституційно-правовій літературі, а також у

підручнику з конституційного права зарубіжних країн, підготовленому професором В. Шаповалом [23], цьому критерію цілком слушно не надається вирішального значення. Найважливішими вважаються взаємовідносини Парламенту, Уряду і глави держави, без підкреслювання способу заміщення останнього. Нині можна виділити форми правління, що існують у конституційному законодавстві понад двох століть, так званих типових (або класичних) форм, і форми, котрі з'явилися порівняно нещодавно і які поєднують різні елементи класичних форм. Останні їх називають нетиповими, однак отримують все більшого розповсюдження. Використовуються різні елементи з існуючих, вже апробованих, із відомими позитивними якостями і недоліками, для формування органів центральної влади та їх взаємовідносин, підбираються інститути та елементи, які є найбільш сприятливими для політичних сил, які прийшли до влади (наприклад, «коаліція депутатських фракцій» — в Україні). Різнорідні елементи різних форм правління отримують закріплення в конституційному матеріалі (наприклад, ст. 83 чинної Конституції України).

Однією з класичних форм правління є парламентарна (парламентська) республіка. Розпізнавальними ознаками цієї форми правління є утворення Уряду на парламентській основі (найчастіше політичними партіями, що володіють більшістю місць у парламенті (нижній палаті), і політична відповідальність Уряду перед Парламентом (точніше — палатою). Формально Уряд призначається Президентом, але його вибір не є вільним: він пов'язаний розстановкою політичних сил у Парламенті (палаті). Тільки в умовах багатопартійного складу Парламенту позиція глави держави є більш вільною; у нього є можливість вибрати Прем'єр-міністра будь-кого з лідерів Парламенту з розрахунком, що останній сформує Уряд, який користується підтримкою більшості в Парламенті. Кандидатура голови уряду, а іноді й кандидатура всіх членів Уряду повинні отримати схвалення Парламенту (нижньої палати), тобто Уряд повинен отримати вотум довіри, інакше кажучи отримати згоду Парламенту на проведення політики, яку пропонує і має намір здійснити Уряд. У такий спосіб Уряд керує країною, тобто в результаті згоди представницької влади. Якщо виникають розбіжності між цими двома владами, то Уряд може бути повалений. Є можливим розпуск Парламенту актом Президента за пропозицією Уряду. Якщо Парламент не згодний з політикою Уряду, цей спір повинен вирішити виборчий корпус. Отже, виконавча влада в парламентарній республіці перебуває в руках Уряду. Спираючись на парламентську більшість, він керує державою. Користуючись своїм становищем (головним чином через механізм партійної дисципліни), Уряд може справляти суттєвий вплив на діяльність Парламенту — на законодавство, контрольні й судові повноваження. Суттєвою обставиною в діяльності як Парламенту, так і Уряду в республіці такого типу є існування партійної системи. За умов багатопартійного парламенту Уряд як орган може повніше реалізувати свої повноваження. При двопартійній системі (або при двопартійних блоках, які утворюють два полюси в Парламенті) може статися підміна Парламенту Урядом. Лідери політичних партій більшості, що сформували Уряд, будуть контролювати діяльність Парламенту. В парламентарних державах мандат члена парламенту може бути суміщеним із

членством в Уряді щодо Президента, то він посідає скромне місце в системі державних органів: хоча формально наділений значними повноваженнями, але акти, які він підписує, вимагають контрасигнування відповідного міністра або Прем'єр-міністра. Як правило, він виконує представницькі функції, уособлює єдність нації, у кризових ситуаціях його роль зростає. Водночас повновладдя Парламенту в парламентарній республіці може призвести до зосередження всієї влади в його руках, тобто до можливості становлення так званого правління зборів (правління парламенту).

При парламентарній республіці можливі два державних режими — парламентарний (наприклад, в Естонії) і міністеріальний (наприклад, у ФРН). Чисто парламентарних республік у світі небагато. До них належать ФРН, Італія, Угорщина, Індія, Сербія, Чорногорія, Чехія, Естонія та ін.

Парламентарні форми правління (як монархії, так і республіки) існують, за загальним правилом, у високорозвинених державах, де перехід від аграрного ладу до постіндустріального супроводжувався переважно не докорінним ламанням попередніх інститутів влади, а поступовим їх перетворенням і пристосуванням до нових умов (наприклад, Велика Британія, Японія, Нідерланди, Швеція, Канада, Австралія та ін.). Тут спостерігається розвинений частковий поділ влади за умов визнання принципу верховенства парламенту над виконавчою владою, демократичний політичний режим, усталена партійна система. Отже, якщо керуватися цими критеріями, запровадження в Україні парламентарної форми правління на сьогодні є недоцільним, да й неможливим.

Видається, що прагнення частини політичної еліти України до парламентарної форми правління, яка, з точки зору світогляду, сформувалась ще за радянських часів, пов'язаний із підходом у радянській науці державного права і, відповідно до якого, з точки зору робітничого класу, найкращою визнавалась парламентська форма правління, оскільки вона дозволяла партії цього класу найбільшою мірою впливати на Уряд.

Щодо юридичного закріплення в чинній Конституції України форми правління — напівпрезидентській — то в її основі на час прийняття Конституції бралися до уваги глибинні причини — правові традиції, особливий історичний розвиток, своєрідні внутрішні особливості й потреби. Безумовне значення мала і розстановка політичних сил у країні і в Парламенті. У результаті зіткнення різних думок і досягнення певних компромісів була закріплена в Основному Законі конкретна форма правління, яка хоча і мала унікальний набір індивідуальних рис, усе ж тяжіла до напівпрезидентської форми правління. На нашу думку, прорахунком творців Конституції було неврахування такої класичної ознаки цієї форми правління, якою є фіксація біцефальності виконавчої влади. Цим самим були розведені по різні боки барикади влади Президент і Уряд.

Виникає запитання: яка ж форма правління є кращою? Однозначної відповіді немає. Кожна форма правління має як позитивні риси, так і недоліки. Мабуть, для кожної держави має бути властивою певна власна модель. На жаль, в Україні під впливом різних факторів і, насамперед, суб'єктивного характеру, політична еліта завчасно почала «експериментувати» у найбільш вразливій сфері — державному механізмі. Якою має бути форма правління в Україні? Тепер на це запитання мають дати відповідь виборці.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Michel de Villiers*, Armel le Divellec. Dictionnaire du droit constitutional. — 6 edition. — Paris, 2007. — P. 236–237.
2. *Оксфордская* иллюстрированная энциклопедия : в 9 т. — М., 2000. — Т. 7. Народы и культуры / пер. с англ. — С. 90.
3. *Толковый* словарь живого великорусского языка. — М., 1981. — Т. 1. — С. 589.
4. *Монтескье Ш.* О духе законов // Избр. произв. — М., 1955. — С. 290.
5. *Брокгауз Ф. А., Ефрон И. А.* Энциклопедический словарь. Общество и государство. Правители и полководцы. Народы и страны. — М., 2004. — С. 326.
6. *Юридична* енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. — К., 1999. — Т. 2. — С. 500.
7. *Прело* Марсель. Конституционное право Франции / пер. с фр. — М., 1957.
8. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учеб. для вузов. — 4-е изд. — М., 2005. — С. 512–513.
9. *Чиркин В. Е.* Законодательная власть. — М., 2008. — С. 6.
10. *Тихомиров Ю. А.* Управления на основе права. — М., 2007. — С. 395.
11. *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України. — К., 1997. — С. 20.
12. *Шаповал В. М.* Парламентаризм / Юридична енциклопедія. — К., 2002. — Т. 4. — С. 435; *Георгіца А. З.* Конституційне право зарубіжних країн : підруч. — Чернівці, 2001. — С. 309.
13. *Ковлер А. И.* Очерки по истории парламентаризма / Парламенты мира : сб. — М., 1991. — С. 580–584.
14. *Український* парламентаризм : минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1999. — С. 32–33.
15. *Доган М.* Падение традиционных ценностей в Западной Европе : религия, государство — нация, власть / Международная экономика и международные отношения. — 1999. — № 12. — С. 44–45.
16. *Политические* институты на рубеже тысячелетий / изд. 3-е, стереотип. — Дубна, 2009.
17. *Лейпхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. — М., 1997.
18. *Международная* экономика и международные отношения. — 2000. — № 6. — С. 27–34.
19. *Перегудов С.* Тони Блер. — М., 1999; *Георгіца А. З.* До питання про Швецьку модель демократії : політико-правовий аспект / Наук. вісник Чернів. ун-ту. Сер. Правознавство : зб. наук. пр. — Чернівці, 1996. — Вип. 4-5.
20. *Ameллер М.* Парламенты / пер. с англ. — М., 1967. — С. 31; *Парламентаризм* в России и Германии : история и современность. — М., 2006. — С. 199–200; *Современное* буржуазное государственное право. Критические очерки. — М., 1987. — Кн. 2. Основные институты. — С. 243–251; *Чиркин В. Е.* Законодательная власть. — М., 2008. — С. 192–245; *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм : проблеми теорії та практики. — Чернівці, 1998. — С. 264–311.
21. *Гессен В. М.* Основы конституционного права. — 2-е изд. — Петроград, 1918. — С. 365.
22. *Конституційне* право України / за ред. В. Ф. Погорілка. — К., 1999. — С. 163–164.
23. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підруч. — К., 2008. — С. 11–113.

Висновки до актуальної теми

1. Єдиним законодавчим органом, органом законодавчої влади в Україні є парламент. Парламент уособлює «державну владу». Функціональне призначення парламенту – приймати закони.

Законодавчу діяльність в Україні, паралельно парламенту, також здійснює народ, адже відповідно до Конституції влада народу – є джерелом державної влади, яку він здійснює або безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування шляхом свого волевиявлення (через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії).

2. На сьогодні для діяльності українського парламенту характерним є: низька ефективність, неорганізованість, втрата професійного рівня, знецінення депутатського мандата, відсутність зв'язку між народним депутатом і виборцем і, як наслідок, гальмування розв'язання політичних, економічних і соціальних проблем.

3. Відображення в нормативному визначенні Верховної Ради її представницького характеру (ст. 75 Конституції України) — один із головних шляхів підвищення конституційно-правового статусу парламенту України. Адже сучасному нормативному визначенню конституційно-правового статусу Верховної Ради бракує визначення останньої як єдиного загальнодержавного представницького органу Українського народу, — усталеного та загальновизнаного положення світової конституційної теорії.

4. Сучасні теоретичні погляди щодо визначення більш раціональної моделі конструкції парламентаризму здебільше схиляються до його двопалатної структури. До переконливо-аргументуючих факторів прибічники вказаної конструкції відносять, перш за все, результати квітневого референдуму 2000 р., а також представницьку функцію другої палати територіальних (регіональних) органів та, насамперед, утворення зазначеної палати на засадах представництва інтересів місцевого управління та самоврядування.

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ ЯВИЩ ЯК АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА

Ю. КУНЄВ
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
(Академія митної служби України)

Аналізуючи стан розвитку вітчизняної державно-правової науки, можна виокремити необхідність більш широких і активних зусиль щодо розвитку методологічної та прикладної основи наукових досліджень. Актуальними є питання вирішення ряду концептуальних, методологічних проблем, загальних для різних сфер державно-правової діяльності за сучасних умов розвитку науки та суспільства.

Проблема виділення й подальшої розробки методології дослідження соціальних систем та процесів у них набуває особливої актуальності у зв'язку з тим, що в Україні ще приймається чимало державно-управлінських рішень, яким бракує стратегічності, системності та наукової обґрунтованості. Вирішення цієї проблеми також пов'язується із проведенням адміністративної реформи, спрямованої на посилення дієздатності держави й ефективного виконання нею своїх функцій.

Почати статтю слушно з думки В. Селіванова, який зазначає, що «проблема якісного перетворення вітчизняної, у тому числі правової, системи зводили і продовжують зводити до реформування, модернізації лише окремих сторін цієї системи...» Він зазначає, що основні причини такого стану справ у тому, що «особливістю сучасного стану національної юридичної науки, із гносеологічної точки зору, є певна невизначеність її методологічних і теоретичних підвалин та установок» [1].

Крім В. Селіванова, цю проблему виокремлює більшість провідних учених України й інших держав, де продовжують пошук цих основ, розуміючи, що без належного теоретичного та методологічного забезпечення складно, а часом і неможливо, досягти наукової новизни в результатах досліджень державно-правових явищ, які зможуть сприяти практичній реалізації людиноцентристських позицій у державно-правовому будівництві.

© Ю. Кунєв, 2009

Основним у будь-якому дослідженні є питання застосовуваної методології. В. Розін вважає, що «методологія — це не знання, органон, а культура мислення, що включає не лише техніки розпредмечення, а й багато чого іншого, наприклад, техніки опредмечення, проблематизацію й критику, дослідження мислення, вирощування на собі нових, ефективніших способів мислення» [2].

На сучасному етапі формується нова теорія й методологія, які зможуть дати поштовх подальшому розвитку суспільства на базі нових наукових парадигм, де основою повинна бути теорія вивчення й розвитку людини, її здібностей, як елементів соціуму, які є його змістом і формою.

Основними працями, які сприяють формуванню нової теорії, є праці вчених XX ст., таких як: Г. Альтшуллєр, О. Богданов, О. Генісаретський, Є. Кубко, В. Лефевр, О. Пригожин, В. Розін, В. Селіванов, В. Стьопін, Г. Щедровицький, В. Цвєтков та ін.

В. Цвєтков, В. Селіванов, Є. Кубко зазначають на необхідності кардинальної зміни радянської правової парадигми та методологічного оснащення вітчизняної юридичної науки, її складових — правознавства, державознавства, теорії державного управління. «У нових історичних умовах ця парадигма неспроможна бути еталоном наукового юридичного мислення» [3].

Формування нової теорії права, можливо, перебуває на шляху зміни об'єкта та предмета права. Можливо, питання треба ставити ширше — визначити предмет державно-правової організації соціальних систем, а право є складовою цієї організації як категорії. При розгляді цього питання необхідно відзначити колективну монографію «Введение в теорию государственно-правовой организации социальных систем» за загальною редакцією Є. Кубка, видану в 1997 р. «Монографія є вступом до теорії державно-правової організації соціальних систем, у ній запропоновано підходи, погляди, оцінки, які можуть становити самостійний предмет у межах теорії юридичної науки. Зрозуміло, наукова розробка самої теорії — процес тривалий і потребує подальшого більш поглибленого вивчення сутності державно-правових явищ. Однак, на наше переконання, просуватися в заданому напрямі без цього першого кроку неможливо» [4].

Після виходу цієї монографії чимало зроблено у сфері розвитку загальної та прикладної методології, формуванні теорії організації, нових парадигм розвитку науки (некласичної та постнекласичної), але значних змін у дослідженні державно-правової організації суспільних процесів та соціальних систем не відбулося. У монографії окреслено напрям або шлях, за яким, на думку авторського колективу, треба йти сучасній правовій науці, а в першу чергу адміністративній, учені якої останнім часом відмовляються від теорії управління, що ми вважаємо помилковим для правової науки на цьому етапі розвитку. В управлінській науці традиційно більш розвинена предметна методологія досліджень та більш часто у проведенні досліджень використовують сучасну загальну методологію на відміну від правової науки, де панівним залишається класичний підхід з ідеями, підходами та методологією, притаманними науці початку XX ст.

При проведенні наукових досліджень необхідно спиратись на сучасну методологію (технологію мислення при проведенні наукового пошуку). Найбільш сучасними підходами до

дослідження соціальних процесів і систем є організаційний підхід або теорія організації, в яку дуже вдало вписуються некласичні та постнекласичні парадигми розвитку науки, і в галузі правознавства зокрема. Це й системомиследіяльнісна методологія (СМД) Г. Щедровицького, теорія вирішення винахідницьких завдань та життєва стратегія творчої особистості Г. Альтшуллєра, які називають інженерією наукового дослідження та практики й без яких взагалі складно будувати дійсно наукове дослідження. Це й суб'єктивістські підходи — ноосферний В. Вернадського та інших, це й методологія з обмеженою відповідальністю В. Розіна, яка поєднує суб'єктивістський та інженерний підходи тощо.

При цьому головне завдання ученого — додавати в правовій науці до традиційного класичного підходу сучасні некласичний та постнекласичний. На цьому шляху передбачається вирішення багатьох складних завдань. Але пошук необхідний під час певної кризи правової науки, яку відзначають провідні вчені Росії, України та інших держав. У правовій науці існують традиції, що ефективні до певної межі, після якої слід йти далі, ґрунтуючись на нових методологіях, особливо, якщо основи їх уже закладено. Цю межу, гадаємо, ми вже пройшли, а змін відбувається дуже мало, можливо, традиційно або через обмеженість світогляду.

Зважаючи на складність державно-правових систем і явищ, рівні абстракції при побудові їх моделей мають бути досить високими (хоч їх обирає сам дослідник, залежно від мети та критеріїв оцінки результатів) і методологія має відповідати останнім досягненням науки. Відповідно, вибір методології — це основоположне питання для адекватного та повного визначення об'єкта правознавства.

Шляхом для застосування нових методологічних підходів, насамперед, стає визначення того, що «об'єктом вивчення, проекції, оперування або реальним об'єктом правознавства є суспільна діяльність (практика); ідеальним об'єктом — модель або теоретична модель реального об'єкта, знання про діяльність, пов'язану з правом (теорію)» [5].

Визнання об'єктом правової науки діяльності спонукає до застосування в правових дослідженнях СМД-методології, яка займає площину загальної методології й методології науки (за Г. Щедровицьким), та, на думку багатьох учених, відповідає парадигмам некласичної та постнекласичної науки. Крім того, існує успішний досвід використання системодіяльнісного підходу в наукових дослідженнях та розробках у сфері соціального управління й під час розробки адміністративної реформи й реформи судової системи Російської Федерації.

Фактично СМД-методологія може бути основою інженерії правознавства або складовою, що охоплюється категорією «правова організація», яка означає набуття певної якості за допомогою та у сфері дії права. Правова організація як універсальна ознака юридичної діяльності складається з інженерії правознавства та мистецтва юридичної діяльності, яка ґрунтується на досвіді практичного засвоєння дійсності (свідомого та позасвідомого) суб'єктом юридичної діяльності.

Залежно від того, що необхідно нормувати, — стають ефективнішими ті або інші проекти. Якщо це процесуальні (можна назвати технологічні) норми права, то тут ефективними є соціально-інженерні програми, за основу їх можна взяти системодіяль-

нісний та нормативно-діяльнісний підходи, формування яких має відповідати загальним закономірностям проектування діяльності. При створенні матеріальних норм або норм-принципів на перший план виходить політика, яка впливає на такі елементи: культурні традиції щодо правової системи та ставлення до права, господарський устрій у державі (власність, режим), система органів влади, економічний рівень суспільства, освіта, норми й ідеали суспільного устрою (громадянське суспільство, правова держава), характерні якості особистості у спільноті.

На думку багатьох учених, наука вступає в особливу стадію наукового прогресу, коли гуманістичні орієнтири мають стати провідними. У цьому контексті зазначається, що «ніякої універсальної для всіх суб'єктів, відокремленої від внутрішньої організації суб'єкта — незалежної від структурування світу суб'єктом, існуючої поза каналами реальності суб'єкта, об'єктивної інформації та інформаційної складності управління бути не може. Канали реальності проявляються у своєму реальному для суб'єкта існуванні» [6]. Тобто увага зосереджується на суб'єктивній складовій соціальних систем та процесів у них. Сюди можна зарахувати поглиблене дослідження рефлексивно-діяльнісного та рефлексивно-суб'єктного аспектів організації соціальних процесів і систем, що потребує побудови суб'єктно орієнтованої концепції соціального розвитку, основою якої є суб'єкт діяльності. Цей шлях вимальовується сучасною наукою провідним, і на цьому шляху передбачаються найбільші успіхи людства.

Ядром наукової діяльності є побудова ідеальних об'єктів і теорії. Ідеальні об'єкти — це інтелектуальні конструкції (онтологічні схеми), що представлені у функції моделей стосовно «реальних» об'єктів, які теорія береться описати. Оскільки змінюються способи мислення, з часом змінюються й принципи конструювання ідеальних об'єктів.

Окреслимо основні напрями створення сучасної концепції державно-правової організації соціальних процесів і систем:

1) розвиток інтелектуальної культури, тому що основною характерною особливістю ефективної організації соціуму є ускладнення мисленнєвої роботи, а це вимагає нових стратегій (технологій) мислення як науковців, так і практиків;

2) перехід на превалювання культурних основ в організації діяльності, що передбачає додаткові вимоги до індивідуальної ідентичності та цілісності осіб, які приймають рішення, особливо це стосується державного управління;

3) поглиблене дослідження теорії поля (взаємодія й взаємовплив біо-, психічних та інших полів основних елементів соціальних систем — людей) як однієї з основних складових теорії діяльності;

4) остаточний перехід на суб'єкт-суб'єктну парадигму в організації соціальних процесів і систем, яка відображає взаємозалежність і взаємообумовленість суб'єкта та об'єкта управління в соціальних системах (об'єкт не менш складний та розвинений за суб'єкт);

5) превалювання суб'єктного підходу в організації соціальних процесів і систем над нормативно-діяльнісним — це продовження попереднього напряму, який передбачає врахування інтересів усіх складових системи (суб'єктів);

6) превалювання вирішення проблем суб'єктом на підставі технології

ліквідації розривів у діяльності над застосуванням типових рішень у складних ситуаціях. Указує на підвищення вимог до підготовки та добору осіб, які приймають рішення, їх здатність самостійно формулювати результативні рішення на підставі як аналізу, так і синтезу, тобто володіння методологією синтезу об'єктів складних соціальних систем на підставі багаторівневої рефлексії та опануванні методиками системного конструювання різних видів діяльності: конструювання нових видів діяльності; розвиток видів діяльності, що вже склалися; впровадження інноваційних проектів нових видів діяльності; супроводження видів діяльності, що склалися (нормованих); підтримання суб'єктів у місцях розриву діяльності, що склалася (комунікації) в окремих позиціях;

7) орієнтація на створення підсистем безперервного розвитку діяльності соціальної системи. Наприклад, впровадження сучасних систем контролю якості *(ISO)* у соціальні системи на різних рівнях структуризації (виконавська та управлінська діяльність), яка передбачає не лише контроль, а й заходи постійного вдосконалення системи та її діяльності;

8) дослідження не лише об'єктів організації, а й поглиблене дослідження суб'єктів організовування, керівництва та управління (людей та їх діяльності з правотворчості та правозастосування). Предметами дослідження й удосконалення має бути не лише конкретна правова діяльність, а й власна свідомість, досконалість і можливості якої — найважливіші інструменти досягнення успіху;

9) орієнтація на врахування забезпечення безпеки як об'єктів, так і суб'єктів соціального управління на рівні процесів життєдіяльності.

У ракурсі реалізації визначених напрямів доцільно додати, що в Україні опануванню, не говорячи про розвиток і впровадження сучасної методології в державно-правовій діяльності, приділяється дуже мало уваги. Методологія науки в Україні розвивається самостійно, а на це необхідно розуміння, час, увага й ресурси. Москва багато років була науковим центром Радянського Союзу, і втрата їх зв'язків впливатиме на Україну ще довго без якісного стрибка в розвитку національної культури й науки.

Впровадження нових методологічних підходів — складне завдання, що вимагає опанування основ ще у вищих навчальних закладах, а дисциплін цього напряму в більшості ВНЗ немає, або рівень їх викладання є дуже низьким. Опанування методологією відбувається тільки на рівні приватної зацікавленості окремих учених, хоча вивчення основ методології має набути масового поширення як основної складової розвитку науки й суспільства.

Більшість сучасних українських учених-правознавців звертають увагу на необхідність застосування системного підходу, на ґрунті якого необхідно будувати методологію юридичного дослідження, але далі проголошення зазвичай справа не йде, а в більшості випадків про методологію взагалі не згадують, навіть при здійсненні досліджень на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

Це насамперед наслідок того, що в підручниках із права методології не приділено уваги, а розгляд питань спирається знов-таки на розгляд окремих елементів або обмежується лише розглядом методів правового регулювання. Це відбувається через: 1) незацікавленість дослідників в опануванні

загальною методологією пізнання, що вимагає багато часу й зусиль; 2) масштабність питань у дослідженні державно-правових явищ потребує енциклопедичних знань у сфері правознавства, державознавства, теорії державного управління тощо.

Обмеженість дослідження й дослідників призводить до того, що системність методології тільки проголошується, а нову концепцію розвитку вітчизняної юридичної науки не сформовано. «Неможливо ефективно керувати суспільством, організовувати діяльність державного апарату, функціонування економіки, інших сфер життєдіяльності суспільства... спираючись лише на здоровий глузд, керуючись тільки емпіричним досвідом, стереотипами політичної волі» [3].

Не можна розвивати науку на методології XIX ст., тому що перед наукою цивілізованими спільнотами ставляться нові «соціальні проекти», основним з яких є переведення цивілізації на шлях контрольованого й безпечного розвитку. Реалізація цього проекту без проходження «точки кінця Світу» — це завдання людства й кожної держави окремо.

Таке складне й багатофакторне значення дослідження державно-правової організації соціальних процесів і систем обґрунтовує й розкриває необхідність застосування комплексного підходу до її дослідження.

В останні роки видано ряд праць, в яких запропоновано підходи, властиві системним дослідженням соціальних процесів і систем, що мають назву «системологія» та «системологія організації». Їх поява, на думку автора, є вдалою спробою створити синтетичну теорію, що необхідна для подальшого розвитку теорії та практики державно-правової організації соціальних процесів і систем, що органічно поєднає на підставах теорії організації сучасні методологічні підходи.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Селіванов В. М.* До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні // Право України. — 2006. — № 4. — С. 21–28.
2. *Розин В.* Методология : становление и современное состояние : учеб. пособ. — М., 2005. — С. 382.
3. *Селіванов В., Цвєтков В.* Від «здорового глузду» до теорії державного управління // Право України. — 2001. — № 5. — С. 18–23.
4. *Введение* в теорию государственно-правовой организации социальных систем / под общ. ред. Е. Б. Кубко. — К., 1997. — С. 4.
5. *Кунєв Ю. Д.* Об'єкт правознавства : системодіяльнісний підхід // Право України. — 2008. — № 3. — С. 35–38.
6. *Аршинов В. И., Буров В. А., Лепский В. Е.* Навигация, рефлексивные площадки и каналы реальности постнеклассического управления обществом // На пути к постнеклассическим концепциям управления. — М., 2005. — С. 64.

ЩОДО ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ «ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ»

К. АФАНАСЬЄВ
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільних та адміністративно-правових дисциплін (Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка)

Правові спори, що останнім часом ведуться на рівні керівництва держави, позначили певні недоліки чинного законодавства, у тому числі конституційних положень. Складність виходу із політичної кризи зумовлюється, зокрема, відсутністю єдиного погляду на її причини серед провідних вітчизняних політиків, політологів, учених. Керівники держави, більшість лідерів політичних партій для подолання цієї кризи вважають необхідним діалог щодо стратегії розвитку української держави, забезпечення дій сторін у межах правового поля, узгодження суперечностей шляхом компромісу, а головне — перегляд нормативних положень ряду законодавчих актів, а можливо, й Основного Закону країни. Останні, поряд з іншим, повинні забезпечувати належну спрямованість діяльності органів (посадових осіб) державної виконавчої влади, суворе дотримання ними принципу законності під час видання підзаконних нормативно-правових актів, положення яких сприятимуть реалізації конституційних і законодавчих приписів.

У вирішенні цих завдань важливу роль відіграє адміністративне право, система якого в нових умовах зазнала істотних змін. Необхідність радикального реформування українського адміністративного права, на думку В. Авер'янова, об'єктивно зумовлена тим, що в радянський період соціальна роль і призначення цієї галузі права були суттєво деформовані. Внаслідок панування ідеології верховенства держави над людиною превалювали два аспекти оцінки галузі: як «управлінського» або «юрисдикційного» права. Це призвело до спрощеного розуміння предмета адміністративно-правового регулювання, гальмування розвитку інституту надання державних управлінських послуг, недооцінки ролі адміністративних процедур. Як зазначає цей відомий учений-адміністративіст, застарілі (за суттю «неорадянські») ідеологічні стереотипи дотепер, на жаль, превалюють у національній громадській думці, що аж ніяк не сприяє європейському розумінню адміністративного права як провідної галузі правового забезпечення пріоритету прав людини у сфері публічної влади. Тому першочерговим завданням реформування цієї галузі права на сучасному етапі є перегляд застарілих доктринальних позицій з метою формування нової національної доктрини. Вирішальне значення для цього має

© К. Афанасьєв, 2009

переосмислення фундаментальних засад адміністративного права, починаючи з визначення принципів галузі, які відіграють важливу системоутворюючу роль, формують дух, світоглядну основу, визначають суспільну (соціальну) роль і спрямованість адміністративного права.

Зокрема, учений аналізує основний принцип адміністративного права — принцип верховенства права, — та наголошує, що за сутністю він не є тотожним більш звичному принципу верховенства закону, який традиційно означає примат законів над іншими формами нормативно-правового регулювання суспільних відносин. На відміну від нього принцип верховенства права в більшості українських джерел пропонується доктринально тлумачити як двоєдину вимогу, яка забезпечує: а) визнання пріоритетності основних прав людини перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; б) підпорядкування діяльності усіх без винятку державних інститутів цілям реалізації та захисту прав людини [1, 33–34].

Позначені права людини повинні мати відповідне нормативне закріплення, адже ст. 19 Конституції визначає, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством, а органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З огляду на це конституційне положення, категорія «законодавство» має надзвичайне практичне значення та вимагає однозначності підходів до її розуміння. Тому дослідження теоретико-правових питань щодо змісту категорії «законодавство України», які розглядаються в цій статті, є вкрай необхідним.

Насамперед, доцільно звернутися до відповідних положень теорії держави та права. Як зазначає О. Скакун, в юридичній літературі найбільш поширеними є два трактування категорії «законодавство»: широке і вузьке. Широке трактування законодавства — нормативно-правові акти вищих органів державної влади й управління: закони та постанови парламенту, укази президента, постанови уряду; а вузьке — закони й інші акти, прийняті законодавчою владою в особливому порядку. Підкреслено, що широкий обсяг поняття «законодавство» був властивий радянському періоду розвитку України й нині є неприйнятним. Головним аргументом щодо слушності такого твердження є те, що належність до законодавства всіх нормативно-правових актів держави знижує значущість закону, спонукає до «обростання» його підзаконними, особливо відомчими, нормативними актами, применшує його значення як основи законності та правопорядку в державі, тоді як шлях до правової держави лежить через зростання ролі закону.

О. Скакун підкреслює, що, визначаючи поняття «законодавство» конкретної держави, слід керуватися Основним Законом або конституційними (органічними) законами про правові акти, в яких містяться перелік і характеристики нормативно-правових актів і пов'язаних з ним термінів та їх понять. При цьому наголошується, що внаслідок неприйняття законопроекту «Про нормативно-правові акти», нині слід керуватися тлумаченням Конституційного Суду України, яке віддає перевагу вузькому трактуванню поняття законодавства [2, 373–374].

Зокрема, згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. термін «законодавство», що вживається в ч. 3 ст. 21 КЗпП України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, слід розуміти як такий, що охоплює закони України, чинні міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції та законів України [3].

Незважаючи на це, усталена практика нормативного регулювання адміністративних правовідносин у сфері виконавчої влади свідчить про доцільність подальшого обговорення проблеми змісту категорії «законодавство». Це зумовлюється істотними політичними й соціально-економічними змінами, що відбулися в нашій країні з 1998 р. Демократичні перетворення, підвищення ролі місцевого самоврядування для розвитку громадянського суспільства, формування сучасної національної правової системи, новітні завдання щодо надійного захисту прав і свобод громадян визначили важливість оновлення чинного законодавства та зміцнення режиму законності в діяльності органів публічної влади.

Як відомо, для вирішення завдань, що випливають із концептуальних положень адміністративної реформи в Україні, та проблем, які виникли внаслідок складного і непередбачуваного характеру результатів певних реформаційних заходів, органи державної влади спираються на чинні закони, а з метою реалізації наданої їм компетенції видають різноманітні підзаконні нормативні акти. Але саме тут виявляються проблеми дотримання принципів верховенства права та законності. Річ у тім, що кількість підзаконних нормативних актів, виданих з метою реалізації законів, надзвичайно перевищує кількість останніх. Більше того, деякі положення цих актів не повністю відповідають змісту приписів законів, за що загалом раніше критикували систему законодавства радянської доби.

З урахуванням цього й дотепер у науковій літературі дискутується питання, що саме слід розуміти під категорією «законодавство» — тільки сукупність законів чи сукупність законів і всіх інших підзаконних актів. При цьому зазначимо, що в спеціальних виданнях розрізняють поняття законодавства держави, галузевого, комплексного та спеціального [4, 90–91].

На нашу думку, в нових умовах правового життя українського суспільства більш доречним є використання досліджуваної категорії в широкому значенні, насамперед щодо адміністративного законодавства. На користь такого підходу свідчать і твердження більшості науковців щодо доцільності широкого розуміння дозвільної системи, адміністративного процесу та деяких інших фундаментальних категорій адміністративно-правової теорії.

Тому вважаємо за доцільне врахувати думку Ю. Шемшученка, який визначає категорію «законодавство» як систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини, і вважає можливим її використання у трьох значеннях: вузькому, широкому та найширшому. У вузькому значенні — це система законів і міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України шляхом прийняття закону про ра-

тифікацію відповідного договору. У широкому значенні — система нормативних актів відповідно до зазначеного вище Рішення КСУ. У найширшому значенні — система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій (до законодавства у цьому тлумаченні належать також Конституція АР Крим, акти Верховної Ради й постанови Ради міністрів АР Крим, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України) [5, 274–275].

Включення до законодавства актів місцевого рівня, безперечно, є дискусійним, але для сфери виконавчо-розпорядчої державної діяльності сприйняття законодавства у більш широкому значенні вбачається важливим. Так, на думку С. Стеценка, підзаконні нормативно-правові акти становлять основний кількісний масив джерел адміністративного права, але на відміну від інших галузей права (цивільного, кримінального, кримінально-процесуального) вони відіграють суттєву роль. Це пов'язано з тим, що органи виконавчої влади здійснюють значну роботу у сфері правотворчості, яка є необхідною для врегулювання великої кількості суспільних відносин у рамках предмета адміністративного права. Закони (як основа правового регулювання) не містять положень, покликаних регулювати детальні, конкретні питання, — вони визначають своєрідну загальну стратегію регулюючого впливу [6, 38].

З огляду на галузевий аспект, вітчизняні вчені висловлювали пропозиції обмежити поняття «адміністративне законодавство» правовими актами, які видаються лише найвищими державними органами. Так, на думку Ю. Битяка та О. Константого, адміністративне законодавство — це система нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми. Воно охоплює не всі нормативно-правові акти, а лише відповідні акти Верховної Ради, Президента України й Кабінету Міністрів України, тобто ті нормативно-правові акти, дія яких поширюється на всю територію країни. Водночас учені вважають, що існують вагомі підстави додати до цього переліку також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (тобто так зване відомче законодавство), але лише в тих випадках, коли вони визначають права та обов'язки громадян і підлягають реєстрації у встановленому законом порядку. Зазначено, що обсяг відомчого законодавства щодо регулювання прав і обов'язків громадян повинен поступово скорочуватися, і в перспективі ці питання мають вирішуватися на рівні законів і лише у випадках делегування ними повноважень актами органів виконавчої влади. Нормативно-правові акти інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адміністрації державних підприємств, установ, організацій є джерелами права, але не входять до системи адміністративного законодавства [7, 147–148].

Не вдаючись до дискусій, зауважимо, що занадто вузьке розуміння поняття законодавства може негативно вплинути на забезпечення режиму законності в суспільстві. Так, на думку М. Матузова, законодавство краще розглядати в широкому розумінні, а поняття «законність» має охоплювати дотримання всіх юридичних норм. «Вибірковий» метод у цьому разі є не-

доречним, бо інакше зміст законності був би невиправдано звужений [8, 410–411]. З цим можна погодитися, адже значна частина владних повноважень поступово делегується на місцевий рівень, а більшість прав і свобод людини та громадянина реалізуються за участю місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, які відповідно до чинного законодавства мають право видавати нормативні акти управління, обов'язкові для виконання на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Загалом, нормативно-правові акти в сучасному світі є найбільш активно використовуваною формою права, завдяки тому що вони мають властивість пристосовуватися до регулювання суспільних відносин, яким притаманні централізований, цілеспрямований і динамічний характер. У цих актах міститься потенційна можливість найбільш зрозуміло та повно донести до свідомості учасників правовідносин сутність правового припису. На думку С. Алексєєва, саме система нормативно-правових актів робить можливим фіксування чіткої визначеності в усьому, що стосується поведінки учасників суспільних відносин і наслідків їх правозначущих дій [9, 78]. Водночас законодавство традиційно сприймається багатьма пересічними громадянами тільки як система законів, а підзаконні нормативно-правові акти не визнаються його частиною. Таке уявлення, на думку дослідників, є неправильним, позаяк звужує можливості законодавства як соціального інституту. Ефективне регулювання суспільних відносин передбачає комплексне використання як законів, так і підзаконних актів, а тому виключення із загальної системи законодавства одного з елементів призведе до руйнування системи правового регулювання, до його фрагментарності, зробить неможливим повноцінний вплив на комплекс суспільних відносин. Акти, що видаються не лише відповідно до законів, а й на їх виконання, є своєрідним їх продовженням, ланцюжком, який зв'язує закони з правовим життям [10, 42–43].

Чітке розуміння змісту категорії «законодавство» є вкрай важливим для подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання, визначення правових засад діяльності органів виконавчої влади, які повинні забезпечувати реалізацію приписів законів України.

Розглянемо це на прикладі регулювання діяльності правоохоронних органів, для якої є характерними високий рівень централізації управління, суворе дотримання принципу законності та чітка ієрархічність відносин між учасниками управлінської діяльності. Вважаємо, що широке розуміння категорії законодавства більш точно відповідає положенням чинних законів України, які регулюють правовідносини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки.

Так, норми права, які визначають правові засади діяльності головних правоохоронних органів у цій сфері, хоч і містять, на перший погляд, схожі формулювання, але водночас мають суттєві відмінності. Аналіз положень ст. 4 Закону України «Про міліцію», ст. 4 Закону України «Про Службу безпеки України», ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» свідчить про певну невизначеність у правових засадах діяльності цих органів місця й ролі міжнародних правових актів, актів Президента України, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Включення широкого кола нормативних актів для визначення правового статусу правоохоронних органів є характерним і для нових законопроектів у цій сфері. Так, згідно зі ст. 5 законопроекту «Про органи внутрішніх справ України» «правову основу діяльності органів внутрішніх справ України становлять Конституція України, цей Закон та інші закони України, рішення та висновки Конституційного Суду України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, акти органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їх компетенції, а також нормативно-правові акти Міністерства внутрішніх справ України». Тобто якщо керуватися аксіомою щодо здійснення органами внутрішніх справ своєї діяльності відповідно до чинного законодавства, очевидним є використання розробниками законопроекту категорії «законодавство» у широкому значенні.

Певні складнощі в питаннях трактування змісту категорії «законодавство» виникли, на нашу думку, після прийняття КАС України.

Безперечно, формування в Україні адміністративної юстиції є важливим чинником забезпечення належного правопорядку в нашій державі. Так, до принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах включено принцип законності. Аналіз ст. 9 КАС України, положення якої розкривають зміст принципу законності, дає змогу дійти висновку, що йдеться більшою мірою про вузьке трактування законодавцем категорії «законодавство». У статті визначено, що суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (п. 1), та вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (п. 2) [11, 7–8].

Як зазначено в коментарі до вказаної статті, положення п. 4 ст. 9 КАС України відображають принцип ієрархічності нормативно-правових актів, відповідно до якого найвищу юридичну силу має Конституція України, якій повинні відповідати всі інші нормативно-правові акти, що прийняті в державі. Після Конституції залежно від юридичної сили йдуть конституційні закони, чинне законодавство, підзаконні нормативні акти. Міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і мають пріоритет над іншими нормативними актами [12, 48–51]. Наведений перелік правових основ для вирішення справи в рамках адміністративного судочинства свідчить, що підзаконні нормативні акти виокремлено в самостійну групу після чинного законодавства. Тобто йдеться про поняття законодавства у вузькому розумінні.

Водночас пункти 3, 7 ст. 9 КАС України дають певні підстави вважати, що суддя, розглядаючи адміністративну справу, може виходити і з широкого трактування категорії «законодавство». Так, згідно з пунктами 1–3 ст. 17 КАС України компетенція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ поширюється на: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-

правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

З наведеного випливає, що предметом розгляду адміністративного суду є різноманітні нормативно-правові акти. Наприклад, це може бути рішення міської ради (про державну реєстрацію договорів оренди землі), наказ керівника державної установи (про прийняття на державну службу) тощо. Тому для об'єктивного розгляду справи доцільно використовувати положення різних за юридичною силою нормативно-правових актів (з наданням переваги, безперечно, положенням Конституції України та законів). Більше того, відсутність належного законодавчого врегулювання питань укладення адміністративних договорів, які, до речі, більшість науковців не відносять до джерел адміністративного права, на нашу думку, не дозволить використовувати виключно вузьке трактування законодавства.

Щодо вирішення адміністративним судом справи на підставі аналогії закону та аналогії права (п. 7 ст. 9 КАС) слід урахувати зауваження деяких учених-цивілістів, які стверджують, що питання про допустимість аналогії норм процесуального права є дуже суперечливим. На їхню думку, застосування права за аналогією можливе тоді, коли немає норми права, що регулює і конкретне спірне відношення, і схожі відносини. У цьому разі суд вирішує справу, керуючись загальними засадами і змістом законодавства України. Наголошується, що аналогія закону й аналогія права є одним зі способів заповнення прогалин у праві, що вони не є ідеальними способами, але до внесення доповнень у законодавство все-таки дозволяють здійснювати захист права у певних випадках [13, 5–6].

На практиці суддя приймає рішення за аналогією закону лише в разі відсутності норми права, яка регулює відносини, що є предметом спору. Така аналогія застосовується після послідовного аналізу судом (суддею) положень Конституції України, конституційних законів, законів України, а також підзаконних нормативно-правових актів. Тобто якщо суддя під час розгляду справи виявить необхідну норму права в підзаконному правовому акті, то він керується саме нею для вирішення спору. Але при цьому, звісно, приписи цієї норми не повинні суперечити загальним положенням і принципам Конституції та законів.

Підсумовуючи зазначене, можна дійти таких висновків.

По-перше, нині існують певні теоретико-правові та соціально-економічні підстави щодо трактування категорії «законодавство» в найширшому розумінні. По-друге, проблемні питання щодо поняття й змісту останньої заслуговують на подальше обговорення науковою спільнотою та їх включення до тематики досліджень вітчизняних учених. По-третє, актуальним є прискорення прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», в якому, серед іншого, необхідно чітко визначити поняття правової категорії «законодавство України».

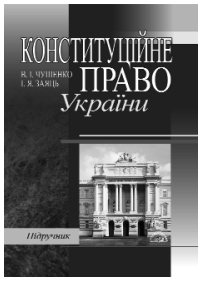
ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Аверьянов В. Б.* Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. — 2007. — № 1. — С. 31–42.
2. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підруч. — Х., 2006. — 776 с.
3. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98.
4. *Юридический* научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко / под общ. ред. проф. О. Ф. Скакун. — Х., 2007. — 488 с.
5. *Великий* енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К., 2007. — 992 с.
6. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України : навч. посіб. — К., 2007. — 624 с.
7. *Адміністративне* право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К., 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 584 с.
8. *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учеб. — М., 2004. — 512 с.
9. *Алексеев С. С.* Право на пороге нового тысячелетия. — М., 2000.
10. *Чухвичев Д. В.* Законодательная техника : учеб. пособ. для студ. вузов, обучающихся по направлению 030500 «Юриспруденция». — М., 2006. — 239 с.
11. *Кодекс* адміністративного судочинства України. — Х., 2005. — 160 с.
12. *Кодекс* административного судопроизводства Украины : науч.-практ. коммент. / С. В. Кивалов, О. М. Пасенюк, Е. И. Харитонова и др. ; под ред. С. В. Кивалова, Е. И. Харитоновой. — Х., 2006. — 544 с.
13. *Тертишніков В. І., Шутенко О. В.* Захист суб'єктивних прав у загальних та адміністративних судах (відповіді на запитання та зразки документів). — Х., 2007. — 128 с.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

Чушенко В. І.

Конституційне право України : підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. — 2-ге вид., допов. і переробл. — К. : Ін Юре, 2009. — 548 с.



Авторський колектив акцентує на доктринальному тлумаченні конституційно-правових засад, норм та положень, які характерні сучасній правовій системі України. Проаналізовано тенденції імплементації міжнародно-правових стандартів у національному конституційному законодавстві та результати правових процесів, зумовлених входженням України у Європейське співтовариство.

Розглянуто політико-правові наслідки конституційно-правової реформи та положення пропонованої концепції реформування територіального устрою. У контексті аналізу конституційно-правової реформи досліджено тенденції розвитку системи органів публічної влади, їх компетенції та юрисдикції.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних закладів, усіх тих, хто цікавиться проблематикою сучасного конституційного законодавства України.

Замовляйте видання за телефонами: 0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою sales@inyure.kiev.ua
http://shop.inyure.kiev.ua

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ КОНЦЕПЦІЇ ФЕНОМЕНУ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Є. ЦОКУР
кандидат історичних наук,
доцент кафедри політології
(Запорізький національний університет)

Розвиток та ускладнення суспільних відносин, формування великих людських спільнот обумовило виникнення певних регулюючих, стримуючих та організуючих механізмів та процесів, які б спонукали та сприяли перетворенню первісного хаосу на єдино можливу, з огляду на специфіку життя людства, організуючу силу, спрямовану на конструктивний та поступальний розвиток. Такою організуючою силою постала влада. На сучасному етапі розвитку науки поки достеменно не встановлено, які соціальні, психологічні, біологічні чи інші підґрунтя сприяли появі та ствердженню влади як організуючої сили суспільства.

Осмислюючи феномен влади в цілому, ми, звичайно ж, повинні визнати, що маємо справу з явищами різного плану. Це і явища, що характеризують середовище і сферу влади, і явища, що демонструють різноманіття видів і форм самої влади, і занурення світу влади в загальну картину суперечливої дійсності, багатогранного життя нашої унікальної планети і Всесвіту, й ті вражаючі властивості влади, які невблаганно ваблять до себе людину — здобувача влади, перш за все державної.

© Є. Цокур, 2009

Теоретичне дослідження феномену влади відбувається у рамках різних суспільних наук і знайшло відображення у працях таких дослідників, як: М. Вебер, Р. Даль, Б. Рассел, Ч. Мерріам, Х. Лассуелл, Т. Парсонс, С. Люкс, Д. Марч, Д. Ронг, М. Фуко, Т. Вартенберг, Т. Алексєєва, В. Ледяєв, Ю. Батурин, А.-Н. Дібіров та ін.

Влада завжди виступала і як найбільше суспільне благо, і як найбільше зло, і як найбільша загадка [1, 41]. Будучи невід'ємною стороною соціального життя, влада розвивається у процесі еволюції людського співтовариства, набуваючи тієї або іншої форми залежно від різних етапів історичної еволюції й суспільних змін. Складний і навіть таємничий характер владного примусу перетворив владу на один із найпривабливіших для людини об'єктів вивчення. З найдавніших часів і в доступних їм формах люди намагалися усвідомити загадки і закономірності цього явища.

Нині в науковій літературі можна віднайти більше 300 визначень влади. Більшість із них, трактуючи її як явище соціальне, тим самим розкривають і природу політичної влади.

Труднощі концептуалізації влади і відсутність згоди в її розумінні поро-

дили сумніви в необхідності такого поняття, в його науковій корисності та придатності для проведення досліджень соціальної практики. Деякі автори вважають поняття влади таким невизначеним, що від нього слід відмовитися або, принаймні, всіляко уникати. У зв'язку з цим Д. Марч назвав «владу» поняттям, що «розчаровує» [2, 82–83].

Сумніви в необхідності концептуального аналізу влади ще більш посилилися після появи ідеї «сутнісної оскаржуваності політичних понять», що поділяється нині багатьма дослідниками. Поняття влади, згідно з С. Льюксом, є сутнісно оскаржуваним і «невикорінно ціннісно-залежним, воно неминуче породжує нескінченні диспути з приводу його змісту і використання». С. Льюкс відкидає можливість досягнення загальноприйнятої концепції влади. Більше того, він переконаний, що сама спроба її створення є помилковою, оскільки дослідників цікавлять різні аспекти влади і загальне поняття не може бути застосовано в усіх ситуаціях. З огляду на це неминуче виникає запитання про доцільність концептуального аналізу: який сенс прагнути до строгого визначення влади, якщо це неможливо в принципі?

Проте така необхідність існує насамперед тому, що вітчизняній соціологічній і політологічній літературі з проблем влади не вистачає саме чіткості й усебічності у визначенні змісту поняття влади, уточнення його обсягу і вигляду. Результатом цього стало його вкрай нестроге вживання. Часто дослідники допускають настільки вільне тлумачення поняття влади, що створюють велику кількість псевдопроблем, а іноді просто говорять на різних мовах, не розуміючи своїх опонентів. Під владою стало модним розуміти все, що завгодно, і це відбувається не лише в публіцистиці й пропагандистських статтях, а й у серйозних теоретичних працях. У соціально-філософській і політологічній літературі з'являється багато загальних міркувань про владу, які зазвичай можна з повним правом віднести і до будь-яких інших явищ, хоч якось пов'язаних з дією одних людей на інших, або зі сферою політики в цілому. Влада виявляється невиокремленою від таких понять, як вплив, примус, управління, детермінація, сила, причина, соціальний контроль, панування, політична система тощо, мало хто звертає увагу на такі дрібниці, як сфера і межі застосування поняття, його чіткість і однозначність, смислові нюанси і специфіка.

Різнобічні теоретичні уявлення про владу роблять акцент на її різноманітних сторонах і аспектах. У політичній науці й політичній філософії не існує єдиного теоретико-методологічного підходу до аналізу феномену влади, інтерпретації цього поняття. Класичне поняття влади так званого політичного реалізму у багатьох відношеннях схоже з поняттям бога у схоластів: влада розкривається як інструмент політики, й водночас як вища мета політичної дії та її першопричина. З другого боку, влада бачиться як матеріальне благо, а отже, вона може бути завойована, втрачена, збільшена або зменшена; вона характеризується навіть як «гроші політики» [3].

Віхою в історії аналізу влади стала концепція М. Вебера, в якій поняття влади набуло цілком сучасної чіткості й визначеності. М. Вебер розглядав владу як «вірогідність того, що актор буде в змозі реалізувати свою волю в соціальному відношенні всупереч опору, незалежно від того, на чому ця вірогідність ґрунтується». У його визначенні підкреслюються такі ос-

новні риси влади: 1) влада не є належністю індивідів, а існує у відносинах між ними; 2) влада повинна визначатися в термінах вірогідності, можливості; 3) основу влади можуть становити будь-які речі, властивості або відносини; 4) влада завжди проти когось, вона припускає конфлікт і дії всупереч інтересам людей.

Як і Т. Гоббс, М. Вебер розглядає владу як навмисне асиметричне відношення між індивідами (але не групами або спільнотами). На відміну від авторитету, влада пов'язана не з соціальними позиціями або ролями, а з персональними якостями індивідів. М. Вебер, проте, вважав поняття влади «соціологічно аморфним», оскільки будь-яка якість людини і будь-який збіг обставин можуть створити ситуацію, де індивід дістане можливість вимагати підпорядкування своїй волі. Тому він вважав за краще користуватися чіткішим, з його точки зору, поняттям «панування» *(Herrshaft)*, яке він розглядав як окремий випадок влади (можливість примусити певну групу людей підкорятися певній команді) [3].

Влада стала ключовим поняттям у політичній науці не тільки через її значущість для аналізу політики і суспільства в цілому. Це пов'язано з традиційним сприйняттям влади, як чогось дуже важливого, що визначає хід подій і характер соціальних відносин. Влада зазвичай асоціюється з головними політичними проблемами, державними рішеннями, основними принципами соціального устрою суспільства. Такий імідж влади стимулює суспільний інтерес до вивчення цього явища і забезпечує популярність самого терміна.

Відповідно до свого предметного поля філософія, соціологія, психологія, юриспруденція трактують феномен влади, його сутність та структуру. Суттєвою відмінністю політологічного підходу в дослідженні влади є значне збагачення його пояснювального потенціалу завдяки використанню всіх перерахованих вище концепцій. Отже, можна говорити про психологічні, соціологічні, філософські, юридичні та, власне, політологічні теорії влади.

До філософських концепцій влади можна з упевненістю віднести ті, в яких влада постає як загальна абстракція, універсальний регулятор суспільного життя, що розглядається крізь призму етичних категорій, а також ті, автори яких намагаються, використовуючи широкі узагальнення, здійснити системний аналіз влади від «влади-ідеї» до «влади-реальності». Зокрема, Ж. Баландьє визначає владу як наслідок необхідності боротися проти ентропії, що загрожує будь-якому суспільству безладдям, як загрожує будь-якій іншій системі. Системний розгляд феномену влади здійснює Р. Хомелєва, пропонуючи онтологічну концепцію влади. Автор пропонує розглядати владу у трьох її вимірах: матеріальному, психологічному та духовному. Матеріальна природа влади становить сукупність тих об'єктивних, речово-енергетичних, технологічних, антропологічних передумов та умов, під визначальним впливом яких сутнісні відносини влади такі, як володарювання, підпорядкування, вплив, контроль та управління, набувають своє видиме зовнішнє «соціальне тіло» та організацію. Це насамперед відносини власності, форми і принципи організації праці, соціально-орієнтований ринок. Психологічний вимір влади показує, наскільки великою є залежність влади від соціально-психологічних детермінант — традицій, звичок, коливань суспільних настроїв,

особистих якостей людей, що йдуть до влади, і, нарешті, яким є ступінь соціалізації самої влади, її адаптованість у тому соціокультурному просторі, в якому вона проявляє силу свого владного впливу, провадить рішення, враховуючи національні культурно-історичні традиції, звичаї, норми та цінності цього суспільства. Онтологічний статус влади проявляється на рівні її духовної природи, є сутністю політичної волі, що охоплює всі сфери й аспекти людського буття [4].

У цьому ж контексті розглядається влада і в праці А. Дегтярьова [6, 108]. Він виділяє три проекції («площини») влади і впливу: 1) символічна влада (відносини «панування й підпорядкування», відповідно до домінуючих цінностей суспільства, визначальний легітимний порядок); 2) структурна влада (відносини «контролю й впливу», пов'язані з регулюванням ресурсів і розподілом зон впливу між елементами політичної системи); 3) інструментальна влада (відносини «керування й тиску», що визначають ресурси та способи взаємної дії зустрічних процесів управління людьми з боку правлячої верстви й тиску на правлячі структури суспільства).

Сучасні правові концепції влади представлені насамперед у працях відомих французьких правознавців Ж. Веделя, М. Дюверже, Ж. Бюрдо та ін. Розглядаючи їх, слід зазначити, що Ж. Бюрдо є прихильником методологічного синкретизму, що дозволяє досягти всебічного пізнання політичних феноменів. Він виступає прихильником комплексних досліджень політичних явищ, що означає для нього, як правознавця, звертання до соціології, психології, історії. Ж. Бюрдо пропонує таке визначення політичної влади: влада є чинність на службі ідеї. Це чинність, породжена суспільною свідомістю, призначена вести групу в пошуку загального добра й здатна, у разі потреби, зажадати від членів групи підпорядкування. Ж. Бюрдо розрізняє три аспекти влади: юридичний, психосоціологічний та історичний.

Влада як юридичний феномен є енергією правової ідеї, що склалася в суспільній свідомості в рамках глобального суспільства. На думку Ж. Бюрдо, саме завдяки політичній владі, багата, але ще безформна правова ідея отримує перспективи своєї реалізації. Влада, як юридичний феномен, є не лише енергією правової ідеї, а й посередницею між правовою ідеєю і позитивним правом.

Теорія політичної влади Ж. Бюрдо містить класифікацію історичних форм влади: анонімна, індивідуалізована, інституціоналізована, з періодичним поверненням до індивідуалізованого типу влади. Таким чином, критерієм класифікації у Ж. Бюрдо виступає спосіб вираження влади [5, 667–669].

Непомітна в масі індивідів, анонімна влада виникає із сукупності вірувань, марновірств або звичаїв, які прямо диктують правила поведінки — підпорядкування цим правилам здійснюється без втручання якої-небудь особистої влади. Така влада властива деяким архаїчним суспільствам, хоча її можна спостерігати й у сучасних суспільствах у формі коливань суспільної думки, колективного опору та ін.

Індивідуалізована влада характеризується концентрацією всієї творчої енергії правової ідеї у правителів або в меншостях, що символізують цю владу. Особистісне начало виступає фактором ефективності влади. Ж. Бюрдо вважає, що ця влада (у формі тиранічної влади, у формі влади феодального сюзерена й т. п.) рідко

зустрічається в «чистому вигляді», оскільки дуже часто до неї додаються «престиж функції» і «розуміння ідеї», що слугує індивідуалізованій владі.

Інституціоналізована влада — влада, що існує в юридичній формі держави. Ж. Бюрдо вважає, що ця влада є аналогом влади, оцінюваної М. Вебером як раціональна. Інституціоналізована влада — це результат штучного утворення юридичного зв'язку між інституцією, що містить правову ідею, і людиною, що є правителем лише з огляду на органічний статус цієї інституції. Під інституцією Ж. Бюрдо розуміє «підприємство на службі ідеї, організоване таким чином, що ідея, будучи включеною в підприємство, має в розпорядженні вищу міць і тривалість над міццю й тривалістю індивідів, через які вона діє».

Дефініція держави Ж. Бюрдо така: «Держава — це інституціоналізована влада й інституція, в якій втілюється ця влада» [5, 667–669].

Особливості дослідження влади в політології визначаються необхідністю залучення методологічного апарату всіх суспільних наук, оскільки предметом дослідження політології є світ політичного загалом. Отже, влада має досліджуватися і як ідеальний тип (ідея влади), і як структурний зв'язок політичної підсистеми суспільства як соціальної системи, і як влада персоніфікована, і як універсальний регулятор суспільно-політичного життя.

Виникнення феномену влади пов'язане з виникненням політики. Функції та завдання влади та політики перебувають у нерозривному зв'язку. Ключовий різновид влади — влада політична — володіє колосальними конструюючими здібностями, представляє наймогутніше джерело розвитку суспільства, знаряддя соціальних перетворень і трансформацій.

Політична влада має власну специфіку, що знаходить відображення в її відмітних ознаках: 1) верховенство, обов'язковість її рішень для всього суспільства й, відповідно, для всіх інших видів влади. Вона може обмежити вплив інших форм влади, поставивши їх у розумні межі, або взагалі усунути їх; 2) загальність, тобто публічність. Це означає, що політична влада діє на основі права від імені всього суспільства; 3) легальність у використанні чинності й інших коштів; 4) володарювання в межах країни; 5) моноцентричність, тобто існування загальнодержавного центру (системи владних органів) прийняття рішень; 6) найширший спектр використовуваних коштів для завоювання, утримання й реалізації влади.

Основними елементами влади є її суб'єкт, об'єкт, а також ресурси. Суб'єкт влади втілює її активний, напрямний початок. Ним може бути особистість, орган, організація, соціальна спільнота. Для реалізації владних відносин суб'єкт повинен володіти рядом таких якостей, як бажання панувати та воля до влади. Крім цього, суб'єкт влади має бути компетентним, повинен знати стан і настрій підлеглих, мати авторитет.

Вираженням першорядної ролі суб'єкта у відносинах влади є широко поширене ототожнення влади та її носія. Так говорять про рішення влади, про дії влади, про сваволю влади тощо, маючи на увазі під владою управлінські органи або окремих осіб.

Суб'єкт визначає зміст владного відношення через: 1) наказ (розпорядження) як владне веління підкоритися волі суб'єкта влади; 2) підпорядкування приватної волі загальній волі влади; 3) покарання (санкції) як засіб впливу на заперечення пануючої волі; 4) нормування поведінки як сукуп-

ність правил відповідно до загального інтересу.

Усвідомлення залежності суб'єкта влади від покірності населення знайшло своє практичне вираження в акціях громадської непокори, що широко використовуються у сучасному світі як засоби ненасильницької боротьби. Якості об'єкта політичного володарювання визначаються, насамперед, політичною культурою населення. Із цієї точки зору найбільшу покірність забезпечує патріархальний і піддансь-кий типи політичних культур.

Переважання в суспільстві людей, що звикли коритися, що жадають «твердої руки», є сприятливим живильним середовищем для авторитарних і тоталітарних режимів. Якими ж мотивами керується об'єкт володарювання? Що змушує його підкорятися? Одним із найважливіших внутрішніх спонукань до підпорядкування є страх перед покаранням. Страх — це дуже сильний мотив, але вкрай неміцний. Фахівці у сфері психології зазначають, що дієвість влади, заснованої на страху перед санкціями за непокору, прямо пропорційна вазі покарання й обернено пропорційна ймовірності бути покараним у разі непослуху.

Більш стабільною є влада, заснована на інтересі, оскільки особиста заінтересованість спонукає підлеглих до добровільного виконання розпоряджень, робить зайвим контроль і застосування негативних санкцій. Не менш сильною мотивацією підпорядкування об'єкта є його внутрішня переконаність у необхідності підпорядкування, що пов'язана із преклонінням перед розумом, досвідом, або якими-небудь іншими якостями суб'єкта влади, тобто преклоніння перед авторитетом. Максимальна ж чинність влади досягається при ідентифікації, ототожненні об'єкта влади із суб'єктом. У цьому разі об'єкт владних відносин сприймає справу суб'єкта як свою особисту, він абсолютно довіряє своєму керівникові.

Чинність влади, підпорядкованість об'єкта суб'єктові залежить від ще одного важливого фактору — нерівності. В основі підпорядкування однієї людини іншій (об'єкта суб'єктові) лежить нерівність. Влада, що виникає на основі природної нерівності, завжди має характер міжособистісної взаємодії, завжди персоніфікована. Виникає підпорядкування конкретній людині. І якщо в новій ситуації вона виявиться нездатною продемонструвати свою перевагу, навряд чи її розпорядження будуть виконуватися. Влада, заснована на соціальній нерівності, втрачає персоніфіковану форму. Саме така влада має більш певний і сталий характер. Вона відтворюється в суспільстві незалежно від її конкретних учасників. Наприклад, керівник підприємства, лідер партії мають виняткове право на прийняття рішень, що є обов'язковими для підлеглих.

Водночас механізм владного спілкування, очевидно, містить тиснення «знизу» різних груп і верств громадянського суспільства, що мають свої зони впливу й сфери інтересів, які через канали «зворотного зв'язку», систему представництва й інші форми демократичного волевиявлення впливають на стан владних відносин у тій або іншій країні.

Отже, феномен політичної влади, зважаючи на його глибоку вкоріненість у суспільне буття, є предметом досліджень переважної більшості гуманітарних наук, кожна з яких прагне осмислити деякі його аспекти. Саме тому цінним є політологічний підхід до вивчення політичної влади, що характеризується цілісністю та комплексністю. Використання політоло-

гічних концепцій влади у політичній практиці робить можливим підвищення ефективності діяльності державних органів, загальну гуманізацію владних відносин. Перспективи подальших досліджень вбачаємо у дослідженні сутнісних характеристик влади, що визначають її дієвість, і насамперед — легітимності.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Дибиров А.-Н. З.* Теория политической легитимности : курс лекций / А.-Н. З. Дибиров. — М., 2007. — 272 с.
2. *Соловьев А. И.* Политология : Политическая теория. Политические технологии : учеб. для студ. вузов. — М., 2001. — 559 с.
3. *Ледяев В. Г.* Власть : концептуальный анализ. — М., 2001. — 384 с.
4. *Хомелева Р. А.* К построению онтологической концепции власти : теоретико-методологический подход // Журнал социологии и социальной антропологии. — СПб., 2000. — Т. III. — Вып. 1.
5. *История* политических и правовых учений : учеб. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Э. Лейста. — М., 2000. — 688 с.
6. *Дегтярев А. А.* Политическая власть как регулятивный механизм социального общения / А. А. Дегтярев // Полис. — 1996. — № 3. — С. 108–120.

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВІ НАСЛІДКИ УЧАСТІ У СТРАЙКАХ

Н. ШВЕЦЬ
кандидат юридичних наук
(Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого)

Право на страйк давно визнано міжнародним співтовариством як засіб захисту працівником своїх соціально-економічних інтересів у випадку їх порушення. Саме тому право на страйк посідає відповідне місце у структурі правового статусу особистості в Україні. Світова та вітчизняна практика визнає, що страйки можуть мати місце на підприємствах за наявності колективного трудового спору, незалежно від соціально-економічного стану держави і методів державного управління. Останнім часом, особливо в умовах економічної кризи, поширилися випадки переслідування працівників за участь у страйках. Безумовно, це негативна практика, з якою доречно боротися правовими методами.

В юридичній літературі окремі питання наслідків участі працівників у страйках знайшли своє відображення в роботах вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема, В. Бурака, С. Запари, С. Іванова, І. Кисельова, Є. Клівера, В. Лазора, А. Лушнікова, М. Лушнікової, М. Лютова, О. Мурашина, А. Слюсаря, М. Стадника, Г. Чанишевої та інших учених у галузі трудового права.

Наслідки участі у страйку для працівників залежать насамперед від визнання його законності. Вочевидь, участь працівників у законному страйку з метою вирішення колективного трудового спору є правомірною дією й не може розглядатися як порушення трудової дисципліни, а тому не може бути підставою для притягнення страйкарів до дисциплінарної відповідальності. Це правило не стосується випадків порушення обов'язку припинити незаконний страйк на підставі рішення суду, а також, коли за колективними договорами передбачено обов'язок трудового колективу утриматися від його проведення. Таких прикладів чимало. Приміром, у пункті 3.8. колективного договору між підприємством з іноземними інвестиціями «Лукойл-Україна» і первинною організацією профспілки працівників підприємства з іноземними інвестиціями «Лукойл-Україна» на 2006–2009 рр. передбачено, що профспілкова сторона

© Н. Швець, 2009

зобов'язується відмовитися від організації та проведення страйків, а всі проблеми, які виникають у період дії цього договору профспілкова сторона зобов'язується вирішувати шляхом переговорів [1]. Якщо в колективному договорі передбачено такий обов'язок, порушення цієї норми, на нашу думку, служить підставою до притягнення страйкуючих до дисциплінарної відповідальності.

У доповіді Комітету експертів Міжнародної організації праці про свободу об'єднання і колективні переговори підкреслюється, що участь у страйку не повинна призводити до звільнення чи дискримінації працівників [2, 115]. Порушують право на страйк роботодавці, які допускають звільнення працівників за участь у законному страйку, відсторонення страйкарів від виконання своїх трудових обов'язків, переведення їх на іншу роботу, незаконні відрахування із заробітної плати. Подекуди власники відмовляють знову прийняти на роботу працівників у якості санкції за участь у страйках, зобов'язують працювати надурочно для компенсації збитків під час страйку тощо. І навіть якщо працюючим згодом відшкодовуються збитки, практика переконливо свідчить, що поновлення на роботі дуже важко досягти.

Чинне законодавство частково узгоджується з позицією Міжнародної організації праці. Вважаємо за необхідне ч. 1 ст. 27 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» доповнити положенням, що участь у страйку, за винятком незаконних, не може розглядатися як підстава для звільнення працівника.

Дійсно, наразі Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» не захищає від дисциплінарних покарань, у тому числі звільнень учасників страйків, які пізніше визнані судом незаконними, а тому роботодавці користуються недосконалістю чинного законодавства.

Важливу роль у попередженні страйків і незаконних дій з боку роботодавців щодо страйкуючих відіграє Національна служба посередництва і примирення (далі — НСПП), створена відповідно до Указу Президента України «Про утворення Національної служби посередництва і примирення» від 17 листопада 1998 р. № 1258. Вчасне втручання цієї служби дозволяє попередити незаконні звільнення працівників. Так, у квітні 2008 р. працівники транспортного відділу ВАТ «Звенигородський сироробний комбінат» м. Звенигородки на загальних зборах хотіли ухвалити рішення про безстроковий страйк. На вимоги працівників поліпшити умови праці і підвищити зарплату керівництво заводу відповідало погрозами звільнити працівників. Наймані працівники товариства звернулись за підтримкою до відділення НСПП у Черкаській області. Співробітниками відділення було надано працівникам і адміністрації підприємства письмові роз'яснення, проведено співбесіди з представниками сторін. Страйк було попереджено [3]. Таким чином зникла потреба у застосуванні до працівників комбінату заходів дисциплінарного стягнення, погроза керівництва заводу не була реалізована.

Адміністрація не має право застосовувати стягнення, не передбачені чинним законодавством, статутами й положеннями про дисципліну, що принижують честь і гідність найманих працівників.

Проте, на жаль, факти переслідування осіб, які брали участь у страй-

ках, все-таки мають місце. Зокрема, на одному з підприємств, де у зв'язку з вирішенням колективного трудового спору відбувся попереджувальний страйк, працівники, які брали участь у ньому, були переведені в одну бригаду, яка постійно була позбавлена роботи, тобто працівники знаходилися у простої. Як наслідок — оплата робочого часу в розмірі двох третин тарифної ставки, що значно менше звичайної зарплати. Вважаємо, що з метою попередження таких ситуацій ст. 27 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» доречно доповнити ч. 4 такого змісту: «Не допускається зміна істотних умов праці, переведення на іншу роботу без згоди працівників, примусове переведення на бригадну організацію праці тощо через участь у страйку».

Існують приклади психологічного тиску працівників керівної ланки на учасників страйку. Зокрема, 2 жінки з цехів 46-1 і мотор-3 АвтоВАЗу опинились у лікарні після розмови з начальником цеху, що фактично містила погрозу звільнення за участь у страйку, розпочатому у серпні 2007 р. близько 2 тисяч працівників заводу через заборгованість з виплати заробітної плати [4].

Процедура проведення страйку заформалізована, а тому, якщо наймані працівники тривалий час не отримували заробітної плати і порушили деякі процедурні норми, вони можуть на випадок визнання страйку незаконним не лише не досягти мети задоволення своїх вимог, а й втратити роботу, тобто бути звільненими за прогул без поважної причини. Такий підхід до вказаної ситуації не сприятиме соціальному миру в суспільстві, а навпаки, може призвести до посилення напруги у відносинах між роботодавцями й найманими працівниками та до подальшого загострення ситуації. На наше переконання, при визнанні страйку незаконним слід не лише контролювати дотримання всіх норм, у тому числі й процедурних, а й враховувати інші наслідки, які можуть завершитися соціальним вибухом. Особливу увагу слід приділяти випадкам, коли працівники вимагають не підвищення заробітної плати, а стягнення заборгованості по вже заробленій заробітній платі.

Викликає занепокоєння ще один прикрий випадок, що відбувся у Російській Федерації. Так, за організацію страйку було звільнено співробітників ТОВ «ЖКГ» м. Нижній Ломов Пензенської області. Двірники, слюсарі, зварювальники вимагали від керівництва виплати заборгованої зарплати, а також підвищення її рівня. Коли керівництво не погодилося на переговори, комунальники оголосили страйк, два дні не виходили на роботу, перебували у побутових приміщеннях, а на третій день їх звільнили, знайшовши натомість працівників, які погодились виконувати за ту ж плату той самий обсяг робіт [5]. У цій ситуації слід вважати винними представників адміністрації ЖКГ, які ухилялися від переговорного процесу. Звільнення працівників за наведених обставин необхідно визнати незаконним.

Будь-яка дискримінація, а особливо трудова, є явищем незаконним. Проте істинна небезпека трудової дискримінації полягає у її латентному характері [6, 23]. Дискримінаційні заходи по відношенню до організаторів страйку ще не набули широкого поширення, але існує ймовірність того, що в найближчому майбутньому вони займуть панівні позиції серед дискримінаційних проявів у сфері праці. На жаль, законодавство містить норми, фактично спрямовані на розправу з тими, хто страйкує.

Законодавство не містить визначення поняття «організатор страйку». Нам видається, що організатор страйку — особа, яка ініціювала проведення цієї акції. Зокрема, організатором страйку може бути одна чи дві особи, або ініціативна група, яка пропонує іншим застрайкувати, тобто залучає інших працівників до страйку. Але такі дії не можна розцінювати як примушування до участі у страйку.

Законодавець виокремлює цих осіб, мабуть, для того, щоб притягти їх до більш суворої відповідальності, ніж усіх інших, хто брав участь у страйку. Не можемо погодитися із думкою В. Топчія, який вважає, що доповнення ст. 174 КК України спеціальною нормою, яка передбачала б встановлення кримінальної відповідальності за організацію незаконного страйку, слугувало б вдосконаленню нормативного рівня механізму кримінально-правової охорони трудових прав найманих працівників [7].

З нашої точки зору, осіб, які дійсно перешкоджали припиненню страйку, можна притягати до більш суворої відповідальності. А що стосується його організаторів, то ми не бачимо підстав для накладення на них більш жорстких санкцій, адже вони діяли в межах законодавства, колектив уповноважив їх організувати страйк, а суд у разі порушення, наприклад, деяких строків, передбачених у Законі, визнав страйк незаконним. Вважаємо, що такі особи повинні нести відповідальність нарівні з іншими, хто брав участь у страйку, який потім було визнано незаконним.

Наразі в Україні відсутня правова база, спрямована на запобігання вказаних вище форм трудової дискримінації, які ще не набули широкого поширення. Висловлюємо пропозицію про доцільність вилучення із законодавства норм, що фактично містять елементи переслідування та помсти працівникам за участь у страйку.

Випадки звільнень працівників за участь у страйку трапляються й у країнах Західної Європи. Наприклад, керівництво однієї з найбільших європейських авіаліній *British Airways* заявило про звільнення одного з трьох своїх службовців, які проявили найбільшу активність в організації страйку близько однієї тисячі співробітників компанії (наземний персонал) в лондонському аеропорту *Heathrow* у 2005 р. Звільнений службовець був визнаний ініціатором страйку. Другий працівник аеропорту отримав письмове попередження, а також був тимчасово усунений від роботи без виплати зарплати. Процес проти третього обвинуваченого триває [8]. Страйк не було погоджено ні з керівництвом авіакомпанії, ні з профспілками. Ця акція, що припала на пік туристичного сезону, порушила плани 100 тисяч пасажирів, а для самої компанії спричинила збитки в 72,5 млн американських доларів. Стільки ж *British Airways* втратила у липні 2003 р., відмінивши близько 500 рейсів через акцію протесту 250 співробітників компанії, відповідальних за реєстрацію білетів та обслуговування багажу.

Певний інтерес становлять положення Концепції модельного Трудового кодексу, схваленої на шістнадцятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї країн — учасниць СНД (постанова від 9 грудня 2000 р. № 16-7). У цьому документі закріплено положення, відповідно до якого Кодекс не повинен допускати використання форм прямого чи непрямого переслідування ініціаторів та учасників законних страйків [9]. Гармонізація законодавства про працю

може бути здійснена на підставі такого кодексу, який би відповідав умовам усіх держав Співдружності. Отже, делегати країн — учасниць СНД також наголошують на необхідності уникати переслідувань учасників страйкового руху. Таку позицію слід підтримати.

Звільнення працівника, який бере участь у законному страйку неприпустиме. Такий екс-працівник може звернутися до суду і домогтися поновлення на колишній посаді й витребування з підприємства певної компенсації за завдану шкоду, зокрема, матеріальної — у вигляді не отриманої за цей період заробітної плати і моральної — проблеми з репутацією працівника тощо. Тому звільняти страйкарів можна тільки за наявності вагомих підстав. Перша і головна — доведена участь працівника у незаконному страйку. Хоча, якщо страйк, спричинений тривалою заборгованістю з виплати заробітної плати, буде визнано незаконним через порушення якогось строку (а їх близько 20), на наше переконання, роботодавцеві слід бути більш поблажливим до такого страйкаря, адже він вимагає законно зароблене. Друга і беззаперечна підстава для звільнення — вчинення страйкарем незаконних дій. Маються на увазі псування майна, створення перешкод для нормального функціонування підприємства, примус до участі в страйку інших працівників тощо. У такому випадку страйкового активіста можуть притягти до адміністративної або кримінальної відповідальності. До речі, для припинення неадекватних дій страйкарів, а також у разі проведення пікетів, мітингів чи інших масових акцій роботодавець може звернутися за допомогою до міліції, яка зобов'язана відновити порушений порядок.

Час участі працівника у страйку, визнаному судовими органами незаконним, не зараховується до загального і безперервного трудового стажу (ч. 3 ст. 28 Закону). Щодо страйків законних, то М. Стадник, приміром, не поділяє погляду, що за учасниками такого страйку, не повинен зберігатися трудовий стаж [10].

У статті 13 Закону СРСР «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 9 жовтня 1989 р. було закріплено положення, що за працівниками, які беруть участь у страйку, зберігається загальний і безперервний трудовий стаж.

На час страйку за працівниками зберігається трудовий стаж — така норма закріплена у ст. 302 Трудового кодексу Республіки Казахстан від 15 травня 2007 р.

Ми вважаємо, що й у разі законних страйків період участі у ньому не повинен включатися в стаж, адже за час страйку працівникові не нараховується заробітна плата, він не сплачує страхові внески. Інколи страйки тривають кілька тижнів. У цей період страйкарі взагалі не працюють, а тому говорити про включення часу участі у законному страйку до трудового стажу недоцільно. Сучасне законодавство передбачає нове поняття — страховий стаж. Згідно зі ст. 24 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. страховий стаж — період (строк), протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та за який щомісяця сплачені страхові внески в сумі не меншій, ніж мінімальний страховий внесок.

Час страйку працівникам, які беруть у ньому участь, звичайно, не оплачується незалежно від того, буде він визнаний законним чи ні. Такий підхід законодавця варто визнати цілком слушним, тому що відповідно до ст. 94

КЗпП України заробітна плата — це винагорода, яку власник виплачує працівникові за виконану роботу. А в разі страйків немає підстав виплачувати зарплату, оскільки бракує самої праці, підставою для отримання якої є результати праці, а під час страйку страйкарі не працюють.

Підсумовуючи наведені міркування можна дійти висновку, що наслідки участі працівників у страйку знаходяться у прямій залежності від визнання його законності. Якщо страйк незаконний, то участь у ньому розцінюється як порушення трудової дисципліни. У протилежному випадку участь у законному страйку — правомірна дія, яка не може бути підставою для притягнення страйкарів до дисциплінарної відповідальності. За працівниками, які законно страйкують, зберігається місце роботи й посада. Страйкарі позбавляються заробітної плати за час страйку незалежно від того, буде його визнано законним чи ні, але в разі потреби можуть отримувати матеріальну допомогу на період цієї акції зі страйкового фонду, якщо такий створюється. Висловлюємо пропозицію про доцільність вилучення із законодавства норм, що фактично містять елементи переслідування працівників за участь у страйку.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Колективний* договір між підприємством з іноземними інвестиціями «Лукойл-Україна» і первинною організацією профспілки працівників підприємства з іноземними інвестиціями «Лукойл-Україна» на 2006–2009 рр. // www.lukoil.com.ua/user/files/dogovor.doc
2. *Коллективные* трудовые споры. Библ. журн. «Социальная защита». — 1998. — № 6. — 127 с.
3. *Соболь С.* Страйку у ВАТ «Звенигородський сирооробний комбінат» не буде // Черкаська обласна газета «Нова Доба». — 2008. — № 36. — 30 квіт.
4. http://www.comstol.ru/Ak/184.html
5. *«За одного* битого...» // Профспілкові вісті. — 2008. — № 15 (425). — 4 квіт. — С. 6.
6. *Шишкін В.* Дещо про «нові» форми трудової дискримінації // Праця і закон. — 2008. — № 2 (98). — С. 23–24.
7. *Топчій В. В.* Окремі питання криміналізації права найманих працівників на участь у страйку за КК України // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ. Спец. вип. «Проблеми застосування кримінального законодавства України». — 2007. — С. 188–190.
8. http://oglyadach.com/news/2005/12/15/46721.htm
9. *Про концепцію* модельного Трудового кодексу : постанова Міжпарламентської Асамблеї держав — учасниць СНД від 9 грудня 2000 р. № 16-7 // www.bankzakonov.com/inter/razdel61/time1/lavz0128.htm - 91k
10. *Стадник М. П.* Правове регулювання вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. — К., 1998. — 19 с.

УПРАВЛІННЯ КРИМІНОЛОГІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ НА ТРАНСПОРТІ

М. ШЕЛУХІН
кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського та екологічного права (Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка)

Розуміючи управління як процес, що є сукупністю дій особливого органу організації і спрямовані на зміну існуючого стану організації або її частини та забезпечують досягнення поставленої мети, необхідно зазначити, що специфіка управління транспортом пов'язана, насамперед, з його значущістю для економіки України. Відповідно до ст. 450 ЦК України транспортні засоби всіх суб'єктів, що діють у сфері перевезень, є джерелами підвищеної небезпеки, тому управління в транспортній галузі визначається специфікою самої галузі.

Специфіка виявляється у: визначенні державою основних напрямів розвитку дорожньо-транспортного комплексу країни; централізованій системі управління підприємствами транспорту загального користування. Втручання в господарську діяльність підприємств транспорту місцевими органами влади і самоврядування не припускається; наявності підвищених вимог до дисципліни працівників транспортної системи, що передбачено в статутах або в окремих положеннях; існуванні особливої системи контролю за дотриманням правил, норм і стандартів, що регламентують діяльність транспортних підприємств і установ; існуванні у транспортних підприємств і органів управління транспортом повноважень на застосування заходів адміністративного примусу (стягнення, припинення, адміністративно-запобіжних заходів) [1]; підвищеній небезпеці злочинів і правопорушень, що здійснюються на транспорті; постійному зосередженні великої кількості товарно-матеріальних цінностей (до них належать вантажі, що перевозяться, які знаходяться у вантажних парках, місцях завантаження-вивантаження і зберігання; майно пасажирів; майно самих транспортних підприємств) тощо.

Означену в статті проблематику щодо управління забезпеченням безпеки (кримінологічної, економічної, інформаційної і т. д.), у тому числі й шляхом створення недержавних служб безпеки, досліджували як українські вчені-юристи (В. Мунтіян, В. Пономаренко, Т. Клебанова, Н. Чернова, Е. Низенко, Г. Козаченко, В. Пономарьов, О. Ляшенко, Р. Пастернак-Тара-

© М. Шелухін, 2009

нущенко, В. Шлемко, І. Бінько та ін. [2–7]), так і їх російські колеги (В. Овчинський, А. Шаваєв, Є. Олейников, С. Лебедєв, Г. Горшенков, В. Шарлот, Н. Щедрін, О. Єгорова, М. Бабаєв, В. Плешаков, С. Шабанов, А. Антонов, В. Балашов [8–17]), проте найчастіше аналізувалась організація та управління економічною і кримінологічною безпекою на підприємствах недержавної форми власності. Питання ж щодо необхідності управління безпекою на транспорті шляхом організації відомчої служби безпеки, як одного з суб'єктів забезпечення безпеки, на жаль, залишилися поза увагою дослідників.

Механізм управління безпекою на транспорті існує впродовж сторіч. Він є самодостатнім з огляду на організацію діяльності транспорту, проте у зв'язку з переходом до ринкової економіки цей механізм зазнає значних корективів. Як і все нове, реформування транспортної системи стало причиною ряду конфліктів — економічних, організаційних і соціальних, які до певної міри знизили криміногенну стійкість до перешкод і призвели до збільшення кількості правопорушень, що у свою чергу негативно вплинуло на рівень безпеки у транспортній діяльності.

Безпека діяльності транспорту залежить не лише від належного виконання працівниками транспортних органів своїх обов'язків, від дотримання правил, що діють на транспорті, громадянами, від рівня підтримки правопорядку на транспорті, а й від своєчасного і професійного реагування на загрози, які виникають у транспортній діяльності.

Порушення господарського і суспільного правопорядку на об'єктах транспорту мають певну специфіку. Тому держава безпосередньо управляє безпекою на транспорті шляхом спеціального нормативно-правового регулювання. Майже в усіх правоохоронних і контролюючих органах існують спеціалізовані підрозділи для роботи на транспорті: у МВС — транспортна міліція, в Прокуратурі України — транспортні прокуратури, в СБУ — транспортні відділи та ін. Крім того, боротьба з правопорушеннями, які здійснюються на транспорті, покладається не лише на правоохоронні органи, а й на структурні підрозділи транспорту в межах їх компетенції, що знайшло своє відображення в чинному законодавстві.

Держава регулює забезпечення безпеки на транспорті, в тому числі кримінологічної, протидію злочинності та корупції шляхом прийняття ряду міжнародних і національних законодавчо-нормативних актів, як загального напряму, так і безпосередньо спрямованих на забезпечення цих процесів на транспорті. Наприклад, до таких документів можна віднести Угоду про співробітництво держав — учасниць СНД у боротьбі зі злочинністю на транспорті, Закон України «Про боротьбу з корупцією», постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення охорони вантажів, що перевозяться залізничним транспортом» та ін. [18–20].

На відомчому рівні законодавство України зобов'язує Міністерство транспорту та зв'язку України (Мінтрансзв'язку) як центральний орган виконавчої влади в транспортній галузі організовувати й контролювати роботу, пов'язану із забезпеченням безпеки руху транспортних засобів, вживати заходів щодо зменшення шкідливого впливу функціонування транспорту на довкілля та забезпечувати екологічну безпеку на транспорті [21, 22]. Державна адміністрація

залізничного транспорту України (Укрзалізниця) як орган централізованого управління залізничним транспортом зобов'язана вживати заходів щодо забезпечення безпеки функціонування залізничного транспорту, його інфраструктури та надійності його роботи, здійснювати контроль за ефективністю використання і збереженням закріпленого за підприємствами державного майна [23].

Незважаючи на вжиті заходи, рівень правопорушень на залізницях знизити не вдається, зростає кількість виявлених хабарів, дедалі частіше транспорт стає джерелом масштабних аварій та інших надзвичайних ситуацій. Організація діяльності із підтримки суспільно-достатнього рівня економічної та кримінологічної безпеки на транспорті вимагає нових підходів і методик. Одним із таких нових підходів є створення відомчої служби безпеки на транспорті як підрозділу, який міг би взяти на себе управлінську та організаційну роботу щодо цієї відповідальної лінії.

Слід зазначити, що організаційна побудова, система і структура служб, апаратів Міністерства транспорту та зв'язку України, Державної адміністрації залізничного транспорту України та підпорядкованих залізниць визначається характером виконуваних завдань і особливостями управління транспортом. Це, насамперед, забезпечення ефективної експлуатації залізничного рухомого складу. Окремого підрозділу у складі органів управління транспортом, який міг би координувати політику в галузі транспортної безпеки й безпосередньо проводити найбільш важливі антикримінальні та антикорупційні заходи, на транспорті не існує. Сьогодні окремі завдання із забезпечення кримінологічної безпеки на залізничному транспорті та протидії корупції виконують різні структурні підрозділи органів його управління. В Укрзалізниці ці функції виконують управління воєнізованою охороною, кадрової та соціальної політики, з організації транзитних перевезень та договорів, ревізій та контролю фінансово-господарської діяльності, юридичне, фінансово-економічне, перше управління, інспекція з контролю, що підпорядковується Генеральному директорові Укрзалізниці та ін.

Найбільш численним і спеціалізованим зі згаданих підрозділів є підрозділ воєнізованої охорони Укрзалізниці. Головними завданнями цього підрозділу є: 1) здійснення охорони вантажів на шляху прямування та в парках станцій; 2) здійснення охорони об'єктів залізничного транспорту за переліком; 3) запобігання незаконному проїздові сторонніх осіб у вантажних поїздах і ходінню сторонніх осіб залізничними коліями у невизначених місцях; 4) запобігання та ліквідація пожеж на підприємствах, в установах та організаціях, що входять до складу залізниць України, а також у залізничному рухомому складі.

Відомча охорона відповідно до покладених на неї завдань здійснює: 1) профілактичні заходи, спрямовані на запобігання крадіжкам вантажів та матеріальних цінностей; 2) затримання розкрадачів вантажів та матеріальних цінностей; 3) пожежно-профілактичні заходи та контроль за виконанням установлених вимог щодо пожежної безпеки; 4) допомогу в ліквідації пожеж на підприємствах, в установах та організаціях, що входять до складу залізниць України, а також у залізничному рухомому складі; 5) розслідування технічних причин пожеж та їх облік; 6) заходи для сприяння зміцненню й усебічному розвиткові доб-

ровільних пожежних дружин та інших громадських протипожежних формувань; 7) допомогу роботі комісій з прийняття в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів; 8) охорону під час супроводження касирів від установ банку до підприємств залізничного транспорту та в зворотному напрямі [24–25].

Як видно з наведених вище пунктів, Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті, діяльність такої охорони зводиться, в основному, до фізичної охорони деяких видів вантажів, що перевозяться, до попередження й ліквідації пожеж. Окремі питання, зокрема, боротьба з корупцією, забезпечення економічної та кадрової безпеки, розпорошені між різними службами, а питаннями протидії загрозам безпеки, питаннями забезпечення керівників інформацією, що впливає на ухвалення управлінських, господарських і кадрових рішень, не займається ніхто.

Відповідно до сучасної міжнародної практики на підприємствах зі штатною чисельністю понад 200 осіб і річним обігом понад 500 тисяч доларів США вводиться штатна одиниця фахівця з безпеки в рангу заступника керівника підприємства, а за річного обігу понад 5 млн доларів США і штатною чисельністю понад 2 тисячі осіб створюється самостійна служба безпеки підприємства.

В Україні, втім, як і в усіх пострадянських державах, вважається, що служби безпеки створюються тільки на великих підприємствах і корпораціях недержавної форми власності. Вже стало правилом, коли після зміни форми власності з державної на приватну новий власник для ефективного управління підприємством і забезпечення стабільності його діяльності й розвитку відразу ж ставить завдання щодо створення служби безпеки. Водночас протягом останніх 10 років простежується тенденція до створення служб безпеки на підприємствах зі змішаною формою власності, зокрема в акціонерних товариствах, у яких п'ятдесят і більше відсотків акцій належить державі.

Слід наголосити на тому, що служба безпеки в результаті своєї діяльності стабілізує відносини з правоохоронними й контролюючими органами, причому такі відносини зазвичай мають хаотичний характер. Найчастіше тільки після виникнення неприємностей або у разі перевірок окреслені відносини трансформуються, переходячи від відносин «перевіряючий — винний» до відносин у правовому полі, чітко окреслених законодавством.

Мета створення служби безпеки на транспорті збігається зі значенням поняття «кримінологічна безпека на транспорті» та полягає в тому, щоб організувати роботу із захищеності прав, обов'язків і законних інтересів особи, суспільства й держави від злочинних посягань і загрози таких посягань, джерелами яких постають явища, спрямовані на дестабілізацію функціонування транспортних засобів і об'єктів транспортної інфраструктури та пов'язані зі злочинністю, суспільно небезпечними діяннями, інтересами криміналітету, а також як усвідомлення учасниками транспортних правовідносин своєї захищеності. Також необхідно з'ясувати, що виявити та локалізувати загрози можливо, але запобігати їм майже неможливо. Правопорушення все одно матимуть це, але діяльність служби безпеки дає можливість максимально мінімізувати кількість правопорушень та їх наслідки [26].

Потенційні загрози безпеці діяльності транспорту можна систематизу-

вати за чотирма напрямами: 1) загрози щодо персоналу; 2) загрози щодо матеріальних ресурсів; 3) загрози щодо фінансів; 4) загрози щодо інформації.

Джерелами названих загроз можуть бути: 1) дії або бездіяльність персоналу. Персонал сьогодні є одним із найуразливіших місць кожного підприємства, у тому числі транспортного. Наприклад, працівник транспорту може інформувати криміналітет про вантажі, що перевозяться, про способи й методи розкрадань, безпосередньо особисто брати участь в різних правопорушеннях; 2) недобросовісні конкуренти, мета яких отримати відомості про плани підприємства на найближче майбутнє й перспективу з метою свого збагачення. Досить часто це відбувається через відкриті інформаційні канали й службову документацію; 3) кримінальні структури, які претендують на землі транспорту, його власність, ринок послуг і на незаконне заволодіння вантажами, що перевозяться; 4) держава і, насамперед, протиправні дії окремих працівників правоохоронних і контролюючих органів. Саме через такі дії виникає небезпека витоку через них службової інформації, дестабілізації нормальної (стабільної) діяльності підприємств шляхом вилучення бухгалтерської документації, блокування рахунків, створення негативного іміджу в партнерів і постачальників.

Напрями забезпечення захисту транспортних підприємств можна умовно поділити на: розробку питань інформаційної безпеки (збирання оперативної інформації на користь виробничої діяльності, заходу для захисту комерційної та службової таємниці, забезпечення безпеки комп'ютерних користувачів і мереж); захист фінансів; правові засоби захисту; організаційні засоби; технічні засоби охорони й захисту.

Враховуючи викладене, основні завдання служби безпеки на транспорті, які в прямій або опосередкованій формі впливають на безпеку перевізного процесу, можна визначити як: 1) організацію роботи із правового й технологічного захисту конфіденційної інформації та комерційної таємниці; виявлення і локалізацію можливих каналів їх витоку в процесі повсякденної виробничої діяльності та в екстремальних ситуаціях; 2) забезпечення режиму безпеки під час проведення всіх видів діяльності, включаючи різні зустрічі, переговори, наради, засідання, пов'язані з діловою співпрацею, як на національному, так і на міжнародному рівні; 3) реалізацію стратегії, спрямованої на створення системи безпеки для керівників, провідних працівників і фахівців, інформаційне забезпечення керівництва, шляхом збору, обробки й аналізу одержуваної інформації; 4) попередження фактів корупції та інших правопорушень з боку працівників транспорту; 5) підтримку контактів з правоохоронними органами і службами безпеки інших підприємств, які послуговуватимуть вивченню криміногенної ситуації в зоні розташування об'єктів транспорту; 6) проведення службових розслідувань за фактами зловживань і правопорушень з боку працівників транспорту; 7) організацію заходів зі встановлення технічного захисту будівель і приміщень; 8) добування, збирання й обробку відомостей про підприємства й організації, що потенційно є конкурентами й союзниками; проведення переддоговірних перевірок з метою виявлення платоспроможності юридичних і фізичних осіб, їх можливості щодо своєчасного виконання договірних і платіжних зобов'язань; 9) перевірку на благонадійність перед прийомом на роботу й перед висунен-

ням кандидатів на керівні посади й посади, пов'язані з матеріальною відповідальністю, у тому числі вивчення тих, що поступають на роботу (в частині їх попередньої трудової діяльності). Проведення внутрішніх перевірок виконання функціональних обов'язків працівниками і збирання оперативної інформації про їх роботу.

Із створенням служби безпеки на транспорті виникає можливість управління процесом забезпечення безпеки транспортної діяльності, проведення спільно з відомчою воєнізованою охороною повного комплексу заходів щодо забезпечення безпеки та стабільності цієї діяльності, а отже, виникає можливість створення інтегрованої системи безпеки на залізничному транспорті.

Серед переваг інтегрованої системи безпеки на залізничному транспорті можна назвати: 1) комплексний підхід. У системі реалізовано інтеграцію всіх підсистем безпеки (інформаційної, кадрової, технологічної тощо) в єдиний керований централізований комплекс, сама ж система інтегрована з інформаційними системами управління підприємством і перевізним процесом; 2) орієнтацію на завдання керівника. Керівництво транспорту як основна категорія користувачів системи одержує можливість оперативно отримувати точну й достовірну інформацію про події на об'єкті. Вплив людського чинника на якість і захищеність інформації в системі виключено технологічно. Всі дії в системі авторизуються й протоколюються, завдяки чому технологічна й виробнича діяльність на будь-якій ділянці стає прозорою; 3) високий професіоналізм. Всі концептуальні рішення розробляються й реалізуються професійно підготовленими кадрами; 4) вироблення завершених, багатофункціональних, збалансованих рішень, які послуговуватимуть вирішенню комплексу важливих завдань із забезпечення кримінологічної безпеки транспортної структури, що дозволяє підтримувати й контролювати заданий рівень безпеки.

На початковому етапі створення служби безпеки на транспорті можна запропонувати ввести посади помічників керівників Укрзалізниці й залізниць у боротьбі з організованою злочинністю відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24 лютого 1997 р. № 183-15 [27].

Створення служби власної безпеки на рівні Мінтрансзв'язку дасть Управлінню залізниці можливість створити інтегровану систему безпеки на залізничному транспорті, що, в свою чергу, сприятиме створенню умов, за яких можливим стане вживання превентивних заходів щодо недопущення негативних процесів, які можуть виникнути під час щоденної виробничої діяльності та в умовах майбутнього реформування системи залізничного транспорту України [28].

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Административное* право Украины : учеб. / под ред. С. В. Кивалова. — Харьков, 2004. — 880 с.
2. *Мунтіян В. І.* Економічна безпека України : моногр. — К., 1999. — 463 с.
3. *Пономаренко В. С., Клебанова Т. С., Чернова Н. Л.* Экономическая безопасность региона : анализ, оценка, прогнозирование : моногр. — Харьков, 2004. — 144 с.
4. *Низенко Э. И.* Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности : учеб. пособ. — К., 2003. — 124 с.
5. *Козаченко Г. В., Пономарьов В. П., Ляшенко О. М.* Економічна безпека підприємства : сутність та механізм забезпечення : моногр. — К., 2003. — 280 с.
6. *Пастернак-Таранущенко Г.* Економічна безпека держави. Введення до екосестейту // Вісник НАН України. — 1994. — № 5. — С. 23–28.

7. *Шлемко В. Т., Бінько І. Ф.* Економічна безпека України : сутність і напрямки забезпечення. — К., 1997. — 144 с.
8. *Овчинский В. С.* Стратегия борьбы с мафией. — М., 1993. — 190 с.
9. *Шаваев А. Г.* Криминологическая безопасность негосударственных объектов экономики. — М., 1995. — 128 с.
10. *Олейников Е. А.* Основы экономической безопасности. — М., 1997. — 288 с.
11. *Лебедев С. Я.* Криминологическая безопасность личности, общества, государства // Правовая наука на рубеже XXI столетия. — Омск, 2000. — С. 13–22.
12. *Горшенков Г. Г.* Криминологическая безопасность предпринимательства : функциональный и институциональный подходы к познанию // Вестник Московского университета МВД России. — 2004. — № 3. — С. 101-107.
13. *Шарлот В. В.* Криминологический аспект защиты информации. Криминальная мотивация // http://www.amulet-group.ru
14. *Щедрин Н. В., Егорова О. А.* Свидетельство о благонадежности как элемент системы криминологической безопасности : опыт немецкого законодателя // Сибирский криминологический журнал. — 2006. — № 2 // http://izpi.ru/scm.php
15. *Бабаев М. М., Плешаков В. А.* Теоретические и прикладные проблемы обеспечения криминологической безопасности // Уголовная политика и проблемы безопасности государства / Труды Академии управления МВД России. — М., 1998. — С. 25–32.
16. *Шабанов С. Г.* Криминологическая безопасность корпораций и ее прогнозирование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Омская Академия МВД РФ. — Омск, 2001. — 18 с.
17. *Антонов А. Б., Балашов В. Г.* Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства : учеб. пособ. — М., 1996. — 204 с.
18. *Угода* про співробітництво держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі зі злочинністю на транспорті від 15 вересня 2004 р. : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2005 р. № 771 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 34. — Ст. 2048.
19. *Про боротьбу* з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356 // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
20. *Про забезпечення* охорони вантажів, що перевозяться залізничним транспортом : постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1994 р. № 106 // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi
21. *Положення* про Міністерство транспорту та зв'язку України : затверджено Указом Президента України від 27 серпня 2004 р. № 1009/2004.
22. *Про залізничний* транспорт : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 40. — Ст. 183.
23. *Про затвердження* Положення про Державну адміністрацію залізничного транспорту України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 262.
24. *Про затвердження* Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті : постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 1994 р. № 7.
25. *Про забезпечення* охорони вантажів, що перевозяться залізничним транспортом : постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1994 р. № 106 // http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi
26. *Шелухін М. Л.* Кримінологічна безпека на транспорті : організаційно-управлінське та оперативно-розшукове забезпечення : моногр. — Донецьк, 2008. — 365 с.
27. *Про посади* помічників керівників органів виконавчої влади, установ, підприємств і організацій з питань взаємодії в боротьбі з організованою злочинністю : постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 1997 р. № 183-15.
28. *Концепція* Державної програми реформування залізничного транспорту України : схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. № 651-р // Офіційний вісник України. — 2007. — № 1. — Ст. 46.

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРАБАНДИ ЗА КРИМІНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ЗАКОНОДАВСТВОМ ІНШИХ ДЕРЖАВ

О. КРАВЧЕНКО
суддя
Вищого адміністративного суду України

У КК України відповідальність за контрабанду передбачена ст. 201 [2]. Відповідно до ч. 1 цієї статті під контрабандою розуміють переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а так само контрабанда стратегічно важливих сировинних товарів, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України.

Частиною 2 ст. 201 КК України передбачено відповідальність за вчинення контрабанди за попередньою змовою групою осіб або особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею. Відповідно до Примітки до ст. 201 КК України контрабанда товарів вважається вчиненою у великих розмірах, якщо їх вартість у тисячу і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян [2].

Порівняльний аналіз будь-якого правового явища має глибокий науковий сенс, оскільки дає можливість не лише вивчити зарубіжний досвід, а й дослідити його позитивні тенденції з метою осмислення на предмет доцільності запозичення у вітчизняне законодавство.

Існування такого складу злочину в зарубіжному кримінальному праві підштовхнув автора до висновку про необхідність проведення аналізу сучасного зарубіжного кримінального законодавства країн СНД та деяких інших зарубіжних країн.

Враховуючи історичну долю українського законодавства, історичну та сучасну подібність суспільно-економічних відносин у державах — країнах колишнього СРСР та сучасної

© О. Кравченко, 2009

СНД, проаналізуємо насамперед законодавство цих країн. Тим більше більшість країн для визначення такого переміщення використовує єдине слово «контрабанда», яке запозичене з італійської мови, де *contra* – проти, а *bando* — це урядовий наказ [12, 211].

У КК Російської Федерації (далі – КК РФ) найбільший інтерес із точки зору такого порівняльного дослідження має ст. 188, якою передбачена кримінальна відповідальність за вчинення контрабанди. Згідно з ч. 1 цієї статті під контрабандою розуміють переміщення у великому розмірі через митний кордон Російської Федерації товарів або інших предметів, за винятком вказаних у ч. 2 цієї статті, вчинене поза або з приховуванням від митного контролю або з обманним використанням документів або засобів митної ідентифікації, або поєднане з недекларуванням або недостовірним декларуванням [9].

Стаття 188 КК РФ складається із чотирьох частин. Частиною 2 цієї статті передбачено кримінальну відповідальність за переміщення через митний кордон Російської Федерації наркотичних засобів, психотропних, сильнодіючих, отрутних, отруйливих, радіоактивних речовин, радіаційних джерел, ядерних матеріалів, вогнепальної зброї, вибухових пристроїв, боєприпасів, зброї масового ураження, засобів її доставки, іншого озброєння, іншої військової техніки, а також матеріалів і устаткування, які можуть бути використані при створенні зброї масового ураження, засобів її доставки, іншого озброєння, іншої військової техніки, щодо яких встановлені спеціальні правила переміщення через митний кордон Російської Федерації, стратегічно важливих сировинних товарів або культурних цінностей, щодо яких встановлені спеціальні правила переміщення через митний кордон Російської Федерації, якщо ці діяння вчинені поза або з приховуванням від митного контролю або з обманним використанням документів або засобів митної ідентифікації або поєднане з недекларуванням або недостовірним декларуванням [9].

Кваліфікуючими ознаками відповідно до частин 3, 4 КК РФ є вчинення діяння, передбаченого частинами 1 або 2 (згідно з ч. 4 також і ч. 3) цієї статті: 1) службовою особою з використанням свого службового становища; 2) із застосуванням насильства до особи, яка здійснює митний контроль (ч. 3); 3) вчинене організованою групою (ч. 4).

Як і ст. 201 КК України, ст. 188 КК РФ віднесена до злочинів, які за своїм родовим об'єктом посягають на порядок здійснення господарської (економічної) діяльності. Очевидно, основним безпосереднім об'єктом злочину є порядок зовнішньоекономічної діяльності. При порівняльному аналізі стає очевидною певна схожість при визначенні законодавцями поняття контрабанди, але суттєвою є різниця у конструкції норм при передбаченні особливостей кримінальної відповідальності за контрабанду певних об'єктів та при утворенні кваліфікованих складів.

КК Республіки Білорусь 1999 р. (далі – КК РБ), що набрав чинності з 1 липня 2000 р., містить ст. 228, якою передбачає кримінальну відповідальність за переміщення у великому розмірі через митний кордон Республіки Білорусь товарів і цінностей, заборонених або обмежених до такого переміщення, за винятком вказаних у ч. 2 цієї статті, вчинене або з приховуванням від митного контролю, чи з обманним використанням документів або засобів ідентифікації, чи поєднане з недекларуванням або завідомо недостовірним декларуванням [6].

Частина 2 ст. 228 КК РБ подібна до ч. 2 ст. 188 КК РФ. Частинами 3, 4 передбачена кримінальна відповідальність за відповідно кваліфікований та особливо кваліфікований склади злочину — контрабанда. При чому ч. 4 ст. 228 КК РБ аналогічна до ч. 4 ст. 188 КК РФ. Існують певні відмінності при конструюванні кваліфікованих складів злочину.

Відповідно до ч. 3 ст. 228 КК РБ кваліфікованими складами цього злочину є вчинення його: групою осіб за попередньою змовою; особою, раніше судимою за контрабанду; службовою особою з використанням своїх службових повноважень; із застосуванням насильства до особи, яка здійснює митний контроль.

З урахуванням особливостей викладення правового матеріалу кримінальне законодавство кожної держави має свою специфіку. Порівняльний аналіз було здійснено за законодавством тих країн, де законодавець дотримується концепції покарання конкретного діяння.

Зокрема, у КК Австрії, Польщі, США, ФРН, Іспанії, Швейцарії статті формулюються інакше, ніж у кримінальному законі України, і починаються, як правило, зі слів «хто», «той, хто» або «особа». Як зазначає О. Малиновський, така різниця певною мірою обумовлена пануючою кримінально-правовою доктриною [3, 296].

Якщо законодавець дотримується теорії кримінального права діяча, то конструкція статті кримінального кодексу буде такою: «Той, хто вчинив заборонене діяння, карається».

Цілком очевидно, що порівнювати законодавство країн колишнього СРСР із законодавством України набагато простіше, ніж із законодавством країн так званого «далекого зарубіжжя», оскільки законодавці всіх країн колишнього СРСР розробляли концепції покарання конкретного діяння (а не діяча), тому стаття буде сформульована інакше: «вчинення протиправного діяння карається».

Отже, врахування наведених міркувань дає змогу дійти таких висновків:

1. Законодавчі критерії визначення поняття контрабанди за більшістю кримінальних кодексів країн СНД є тотожними.

2. Серед кримінальних кодексів більшості країн СНД переважає така конструкція статті, де у ч. 1 міститься основний склад злочину — контрабанда, у ч. 2 законодавець спеціально регламентує випадки контрабанди найбільш важливих предметів. Частинами 3, 4 передбачені такі найчастіше повторювані кваліфікуючі й відповідно особливо кваліфікуючі ознаки, як: 1) вчинення за попередньою змовою групою осіб; 2) службовою особою з використанням свого службового становища; 3) поєднане з насильством щодо особи, яка здійснює митний контроль; 4) вчинене організованою групою.

3. Вважаємо, що ст. 201 КК України має бути викладена у такій редакції: «1. Контрабанда, тобто переміщення у великих розмірах через митний кордон України товарів або інших предметів, за винятком вказаних у частині другій цієї статті, вчинене поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю або з обманним використанням документів або засобів митної ідентифікації або поєднане з недекларуванням або недостовірним декларуванням, — карається...

2. Переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних, сильнодіючих, отрутних, отруйливих, радіоактивних речовин, радіаційних джерел, ядерних матеріалів, вогнепальної зброї, вибухових

пристроїв, боєприпасів, зброї масового ураження, засобів її доставки, іншого озброєння, іншої військової техніки, а також матеріалів і устаткування, які можуть бути використані при створенні зброї масового ураження, засобів її доставки, іншого озброєння, іншої військової техніки, щодо яких встановлені спеціальні правила переміщення через митний кордон України, стратегічно важливих сировинних товарів або культурних цінностей, щодо яких встановлені спеціальні правила переміщення через митний кордон України, якщо ці діяння вчинені поза або з приховуванням від митного контролю або з обманним використанням документів або засобів митної ідентифікації або поєднане з недекларуванням або недостовірним декларуванням, — карається...

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені за попередньою змовою групою осіб, особою, раніше судимою за злочин, передбачений цією статтею; службовою особою з використанням свого службового становища; із застосуванням до особи, яка здійснює митний контроль, насильства, що не є небезпечним для життя та здоров'я в момент заподіяння, — карається...

4. Дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, вчинені із застосуванням до особи, яка здійснює митний контроль насильства, що є небезпечним для життя та здоров'я в момент заподіяння або організованою групою, — карається...»

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Конституція* України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – К., 1997. – 80 с.
2. *Кримінальний* кодекс України : офіц. вид. – К., 2008.
3. *Малиновский А. А.* Сравнительное правоведение в сфере уголовного права. – М., 2002. – 376 с.
4. *Примерный* уголовный кодекс (США). Официальный проект. – М., 1969. – 237 с.
5. *Уголовный* кодекс Австрии. – М., 2001. – 133 с.
6. *Уголовный* кодекс Республики Беларусь. – Мн., 2000. – 235 с.
7. *Уголовный* кодекс Испании / под ред. и с предисл. д-ра юрид. наук, проф. Н. Ф. Кузнецовой и д-ра юрид. наук, проф. Ф. М. Решетникова. – М., 1998. – 218 с.
8. *Уголовный* кодекс Республики Польша / пер. с польск. Д. А. Барилович и др. ; адапт. пер. и науч. ред. Э. А. Саркисова, А. И. Лукашова ; под общ. ред. Н. Ф. Кузнецовой. – Мн., 1998. – 128 с.
9. *Уголовный* кодекс Российской Федерации. – М., 2002. – 186 с.
10. *Уголовный* кодекс ФРГ / пер. с нем. – М., 2001. – 208 с.
11. *Уголовный* кодекс Швейцарии / пер. с нем. – М., 2000. – 138 с.
12. *Юридическая* энциклопедия / под общ. ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1997. – 556 с.

Вийшов друком підручник:

Скакун О. Ф.

Общее сравнительное правоведение. Основные типы (семьи) правовых систем мира : учеб. для студ. вузов. — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. — 464 с.

В учебнике рассматриваются теоретико-методологические основы общего сравнительного правоведения как юридической науки и учебной дисциплины: понятие сравнительно-правового метода и сравнительного правоведения в их взаимосвязи и отличиях, предмет, объекты, функции и принципы сравнительного правоведения. Уделяется внимание вопросам типологии правовых систем и основаниям их группирования в теоретические модели (типы).

Рекомендуется студентам, курсантам, аспирантам, адьюнктам, преподавателям, а также всем, кто интересуется правовой картой мира.

Замовляйте видання за телефонами:
0(44) 537-51-20, 537-51-21 або електронною поштою
sales@inyure.kiev.ua
http://shop.inyure.kiev.ua

ПРАВОВА ПРИРОДА ВИКОНАВЧОГО ЗБОРУ: ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Г. СТАДНІК
заступник Міністра юстиції України

Чинним законодавством, а саме Законом України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV (далі — Закон) виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) визначається як сукупність дій органів і посадових осіб, зазначених у цьому Законі, спрямованих на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які здійснюються на підставах, у спосіб та в межах повноважень, визначених цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до цього Закону та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню (ст. 1) [1].

Серед заходів примусового виконання рішень зазначений Закон називає: 1) звернення стягнення на майно боржника; 2) звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника; 3) вилучення у боржника і передача стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні; 4) інші заходи, передбачені рішенням (ст. 4 Закону).

Відповідно до ст. 46 Закону України «Про виконавче провадження» у разі невиконання рішення у строк, установлений для добровільного його виконання, з боржника постановою державного виконавця, що затверджується начальником відповідного органу державної виконавчої служби, якому він безпосередньо підпорядкований, стягується виконавчий збір у розмірі 10 % від фактично стягненої суми або вартості майна боржника, яке передане стягувачу за виконавчим документом, а в разі невиконання рішення немайнового характеру в строк, встановлений для добровільного його виконання, з боржника після повного виконання рішення в тому самому порядку стягується виконавчий збір у розмірі 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з боржника — громадянина і в розмірі 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян — з боржника — юридичної особи.

© Г. Стаднік, 2009

В юридичній літературі є ряд праць, що присвячені проблемам правового регулювання виконавчого провадження. Серед авторів можна назвати прізвища А. Авторгова, В. Бортняка, Р. Ігоніна, Л. Крупнової, А. Перепелиці, С. Щербак та ін. Зазвичай у деяких із цих праць виконавчий збір згадується як один із елементів виконавчого провадження. Водночас він не виступає безпосередньо об'єктом дослідження дисертаційних праць, що присвячені переважно адміністративно-правовим аспектам діяльності державної виконавчої служби, статусу державного виконавця, врегулювання виконавчого провадження тощо. Тим паче відсутні розробки щодо розгляду виконавчого збору з позицій фінансового права.

Виникає запитання, яка правова природа виконавчого збору? Відповідь на це запитання може бути дана виходячи, зокрема, з функцій, які він виконує. У фаховій літературі трапляється позиція, що виконавчий збір може розглядатися, по-перше, як оплата боржником здійснення державним виконавцем щодо нього юридичного значущих дій, що стягується в примусовому порядку, і по-друге, як своєрідна штрафна санкція за невиконання в добровільному порядку виконавчого документа [2, 1].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри» від 25 червня 2001 р. № 702 та Додатку до неї, Міністерство юстиції України як головний розпорядник коштів уповноважений спрямовувати 50 % суми виконавчого збору, який було стягнуто Державною виконавчою службою (далі — ДВС) на витрати, що пов'язані з проведенням виконавчих дій, відповідно до ст. 45 Закону України «Про виконавче провадження» [3].

Таким чином, законодавство закріплює право Міністерства юстиції спрямовувати половину з отриманих від стягнутого виконавчого збору сум на організацію послуг, що надаються органом виконавчої влади. При цьому визначено цільове спрямування таких коштів — безпосередньо на витрати, пов'язані з проведенням виконавчих дій, які згідно із законами України «Про виконавче провадження» [1] та «Про державну виконавчу службу» [4] здійснюються виключно державною виконавчою службою.

Водночас, якщо аналізувати зазначене вище положення щодо витрачання коштів, отриманих від стягнутого органами ДВС виконавчого збору, можна дійти висновку, що сам збір не визначається як послуга. Мова йде лише про те, що він використовується на фінансування витрат, що пов'язані з проведенням виконавчих дій.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до законів України "Про державну виконавчу службу" та "Про виконавче провадження"» від 10 липня 2003 р. № 1095-IV [5] витрати органів державної виконавчої служби на організацію та проведення виконавчих дій щодо забезпечення примусового виконання рішень є витратами виконавчого провадження. Такі витрати згідно зі ст. 45 Закону України «Про виконавче провадження» здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів виконавчого провадження, які використовуються у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Що стосується коштів Державного бюджету, то вони витрачаються в межах бюджетних повноважень, визначених для Міністерства юстиції

України як головного розпорядника коштів на поточний бюджетний період (тобто календарний рік) відповідно до встановлених бюджетних асигнувань. Розподіл коштів з метою виконання функціональних повноважень між структурними підрозділами та нижчими розпорядниками здійснює безпосередньо Міністерство юстиції як головний розпорядник коштів.

У свою чергу кошти виконавчого провадження складаються з: коштів виконавчого збору, які було стягнуто з боржника в порядку, встановленому статтею 46 Закону; авансового внеску стягувачів на проведення виконавчих дій згідно зі ст. 48 Закону; стягнутих з боржника витрат на проведення виконавчих дій; інших надходжень, що не суперечать законодавству.

До витрат на організацію та проведення виконавчих дій належать кошти, витрачені на: 1) перевезення, зберігання і реалізацію майна боржника; 2) оплату праці експертів, перекладачів та інших осіб, залучених у встановленому порядку до провадження виконавчих дій; 3) поштовий переказ стягувачеві стягнених аліментних сум; 4) розшук боржника, його майна або розшук дитини; 5) оголошення в засобах масової інформації; 6) інші необхідні витрати для забезпечення належної організації виконання рішень органами державної виконавчої служби. Про стягнення з боржника витрат, пов'язаних із організацією та проведенням виконавчих дій, державний виконавець виносить постанову, яка затверджується начальником відповідного відділу державної виконавчої служби.

Таким чином, якщо аналізувати зазначені вище положення законодавства, кошти, що отримуються від виконавчого збору, є коштами виконавчого провадження, за рахунок яких (але не виключно) здійснюється фінансування витрат виконавчого провадження, тобто витрат, що пов'язані з організацією та проведенням виконавчих дій щодо забезпечення примусового виконання рішень. Тобто виконавчий збір не є платою за державну послугу, але виконавчим збором держава, дійсно, компенсує певною мірою свої витрати з примусового виконання судового рішення.

Що стосується наділення виконавчого збору функцією штрафної санкції, то, дійсно, виходячи з юридичних підстав його нарахування, він може розглядатися як своєрідна штрафна санкція, яка застосовується у разі невиконання боржником у добровільному порядку вимог виконавчого документа. А тому виконавчий збір підлягає примусовому стягненню, із дотриманням встановленої процедури та у фіксованому розмірі.

У такому разі виконавчий збір спричиняє майнових втрат боржникові. Саме це, можливо, дало підстави називати виконавчий збір видом майнової відповідальності боржника, який не виконав без поважних причин у строк, встановлений державним виконавцем для добровільного виконання вимог виконавчого документа [2, 1].

Говорячи про майновий характер виконавчого збору як санкції, що накладається на боржника, який не виконав без поважних причин у вставлений строк вимог виконавчого документа, можна дискутувати щодо правової природи такої санкції. Адже майновий характер притаманний санкціям, які застосовуються і в цивільних правовідносинах, і в господарських, і в адміністративних, і в фінансових тощо. Наприклад, доктор юридичних наук В. Щербина зазначає, що поняття господарсько-правової відповідальності охоплює також май-

нові наслідки застосування санкцій. І оскільки господарсько-правові санкції є переважно економічно-юридичними, тому в законодавстві визначення «економічні» й «майнові» можуть вживатися як тотожні. Термін «майнові санкції» є юридичним еквівалентом терміна «економічні санкції» і означає, що з точки зору форми господарсько-правова відповідальність є юридичною відповідальністю [6, 316].

У свою чергу цивілісти зазначають, що цивільно-правовій відповідальності, як і кожній юридичній відповідальності, властиві виховно-попереджувальна (превентивна), відновлювальна (компенсаційна) та охоронна функції, що зумовлюється її кваліфікацією як виду охоронних цивільних відносин [7, 205].

Застосування виконавчого збору не є наслідком невиконання фінансового обов'язку суб'єктом фінансових правовідносин. Він не виникає у зв'язку з невиконанням боржником податкового обов'язку або обов'язку, що виникає з кредитного, іпотечного договору тощо. Законом чітко встановлено, що підставою для стягнення виконавчого збору є невиконання боржником виконавчого документа у строк, установлений для добровільного його виконання.

Водночас виконавчий збір за своїм призначенням, порядком зарахування та витрачання підпадає під дію фінансово-правових норм, зокрема норм бюджетного та банківського права. Підтвердженням зазначеної тези слугують такі положення законодавства стосовно виконавчого провадження.

Відповідно до Інструкції про проведення виконавчих дій (п. 4.16.3) кошти виконавчого збору перераховуються до Державного бюджету України і як фінансування надходять на спеціальні реєстраційні рахунки для обліку інших надходжень спеціального фонду, що відкриті на ім'я Міністерства юстиції України, регіональних управлінь юстиції, районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних управлінь юстиції в органах Державного казначейства [8]. Порядок бухгалтерського обліку депозитних сум, коштів виконавчого провадження та звітності про них, а також порядок розподілу коштів виконавчого збору визначається Міністерством юстиції України.

Таким чином, кошти виконавчого збору можуть належати до доходів Державного бюджету. Під доходами бюджету розуміються усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти). Вони посідають центральне місце у системі публічних доходів.

За Бюджетним кодексом України доходи бюджету поділяються на: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом та трансферти. Податковими надходженнями визнаються передбачені податковими законами України загальнодержавні й місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі; неподатковими надходженнями — доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження (ст. 9) [14].

Надходження від виконавчого збору за своєю природою можуть належати до неподаткових доходів Державного бюджету, оскільки виконавчий збір не наділений за своєю правовою природою ознаками, що приманні податкам.

Так, у теорії податкового права виокремлюють кілька основних рис будь-якого податку, зокрема: 1) податок установлюється законно обраними представниками народу, тобто законно сформованим представницьким органом; 2) податок зараховується лише до бюджету (до позабюджетних фондів можуть зараховуватися не податки, а інші обов'язкові платежі); 3) податок обмежує право власності або інше законне володіння (господарське відання, оперативне управління) шляхом відчуження частини матеріальних благ на користь публічних утворень; 4) він соціально обумовлений; 5) безповоротній; 6) безоплатний; 7) податок є загальнообов'язковим; 8) має вартісний (грошовий) характер; 9) базується на принципах загальності, рівності, співмірності, регулярності, рівномірності; 10) є платежем, що має публічний характер [9, 67–68; 10, 120–121].

Аналіз правової природи виконавчого збору свідчить про те, що виконавчий збір має лише кілька рис, що збігаються з податком. Так, він встановлений законом, має вартісний (грошовий) характер і зараховується до бюджету. Натомість, за своїми функціями він не збігається з функціями податків, позаяк не виконує стимулюючої або регулюючої ролі. Виконавчий збір може бути повернутий у випадках, встановлених законодавством. Він не є загальнообов'язковим, а пов'язується лише з настанням певних юридичних фактів. Він зараховується до спеціального фонду бюджету і має цільове призначення, оскільки витрачається на фінансування витрат виконавчого провадження. Крім того, виконавчому збору не можуть бути притаманні у повному обсязі такі принципи оподаткування, як загальність, рівність, регулярність або рівномірність.

За своєю правовою формою та економічним змістом податки та збори не можуть розглядатися як тотожні. Податок є узаконеною формою відчуження власності юридичних та фізичних осіб до бюджету відповідного рівня (у розмірах і в строки, передбачені в законі) на принципах обов'язковості, безповоротності, індивідуальної безоплатності тощо. Що стосується збору, то ним здебільшого є платіж, який стягується переважно з платника державними органами за надання права брати участь або використовувати як матеріальні, так і нематеріальні об'єкти. В юридичній літературі під збором розуміють обов'язковий платіж, який сплачують юридичні та фізичні особи за вчинення державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дій, що мають юридичне значення, або за надання платникові спеціальних прав, видачу дозволів, ліцензій, а також для забезпечення функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування підтримання соціальної сфери розвитку [11, 165].

У західній юриспруденції під зборами розуміють примусові виплати, які обумовлені спеціальною метою та характеризуються тим, що платник або третя особа отримує певне зустрічне представлення, наприклад, певну перевагу у зв'язку зі сплатою збору [12, 15].

Якщо аналізувати чинне законодавство України, то не всі збори мають ознаки, що притаманні категорії «податок, збір, інший обов'язковий платіж». Адже вважається, що неподаткові обов'язкові платежі набувають обов'язкового характеру після включення їх Законом про державний бюджет на відповідний рік до дохідної частини бюджету, або після включення до дохідної частини державного по-

забюджетного фонду, актом, яким затверджується бюджет відповідного фонду. Однак включити до дохідної частини державного фонду можна лише уже встановлений неподатковий платіж [9, 70].

У загальному вигляді виконавчий збір є грошовими коштами, що стягуються державними виконавцями із суб'єктів виконавчого провадження — боржників, які в добровільному порядку у встановлені терміни не виконують своїх зобов'язань у межах відкритого виконавчого провадження. Завдяки проведеному аналізу теоретичної бази та чинних нормативно-правових актів серед факторів, які характеризують правову природу виконавчого збору, можна назвати такі.

По-перше, правову основу виконавчого збору становлять: Закон України «Про виконавче провадження», у ст. 46 якого встановлено право державних виконавців на стягнення виконавчого збору у випадках, встановлених законодавством, та згідно із закріпленою процедурою; Закон України «Про державну виконавчу службу». Правовий механізм виконавчого збору розкривається у підзаконних нормативно-правових актах, зокрема: постановах Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку використання коштів виконавчого провадження та виконавчого збору, стягнутого з боржника» від 29 квітня 2004 р. № 554, «Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби» від 29 липня 2002 р. № 1087 (зі змінами), Інструкції Міністерства юстиції України «Про проведення виконавчих дій» від 15 грудня 1999 р. № 74/5 (зі змінами), а також окремих правових актах уповноважених суб'єктів. Зокрема, сюди належать листи Міністерства юстиції України (наприклад, лист «Щодо строку винесення постанови про стягнення виконавчого збору» від 7 вересня 2006 р. № 25-2/256/7), листи Національного банку України (лист «Про прийняття до виконання розрахункових документів від органів Державної виконавчої служби» від 13 грудня 2001 р. № 25-111/2002-7659, лист «Щодо стягнення з рахунків клієнтів банків сум виконавчого збору» від 19 листопада 1999 р. № 18-212/3251-9184) тощо.

По-друге, виконавчий збір є доходом Державного бюджету, але він не може розглядатися як власний дохід Державного бюджету, що наділений рисами податкових платежів. Він не є фіскальним доходом загального фонду Державного бюджету, що має постійний характер. Натомість, зважаючи на свою природу, виконавчий збір зараховується до спеціального фонду бюджету і має цільове призначення, оскільки частина коштів від його надходження використовується на фінансування витрат виконавчого провадження.

По-третє, при визначенні розміру виконавчого збору використовується змішана система обрахунку. Використовуються як пропорційні ставки (10 % від фактично стягненої суми або вартості майна боржника, яке передане стягувачу за виконавчим документом), так і тверді (фіксовані) розміри (20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з боржника-громадянина і 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадянина з боржника — юридичної особи при невиконанні рішення немайнового характеру). Крім того, законом закріплено, що у разі, коли стягнутої з боржника суми недостатньо для повного задоволення вимог стягувача, виконавчий збір сплачується пропорційно від стягнутої суми.

По-четверте, право на стягнення виконавчого збору пов'язується з юридичним фактом, яким буде не дія, а бездіяльність боржника. У цій ознаці визначена каральна, фіскальна функція виконавчого збору.

По-п'яте, стягнення виконавчого збору не завжди здійснюється у межах виконавчого провадження, у зв'язку з яким він виник. Зокрема, відповідно до ч. 7 ст. 46 Закону України «Про виконавче провадження» у разі, коли виконавче провадження закінчено, а виконавчий збір не стягнуто, постанова про стягнення виконавчого збору виділяється в окреме провадження і підлягає виконанню в порядку, встановленому Законом.

По-шосте, законом встановлено випадки звільнення від сплати виконавчого збору як за суб'єктивним, так і об'єктивним складом. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 46 Закону України «Про виконавче провадження» виконавчий збір не стягується зі страховиків, які здійснюють державне обов'язкове особисте страхування, при виконанні державними виконавцями рішень про стягнення коштів за державним обов'язковим особистим страхуванням, а також з осіб, звільнених від його сплати згідно із законодавством, а також за виконавчими документами про конфіскацію майна, стягнення періодичних платежів, стягнення виконавчого збору, накладення арешту на майно для забезпечення позовних вимог.

По-сьоме, законом передбачено можливість повернення виконавчого збору, що робить його відмінним від податку та багатьох обов'язкових платежів, яким притаманна така ознака, як беззворотність. Відповідно до ч. 6 ст. 46 Закону України «Про виконавче провадження» у разі закриття виконавчого провадження у зв'язку зі скасуванням рішення, що підлягало виконанню на основі виконавчого документа, виконавчий збір повертається боржникові.

По-восьме, правом стягнення виконавчого збору наділена державна виконавча служба та її посадові особи. Законом встановлено процедуру, якої необхідно чітко дотримуватися для того, щоб такий збір стягнути. Законодавством не встановлено винятків стосовно закріплення такого права за іншими органами державної влади або посадовими особами.

По-дев'яте, сплата виконавчого збору забезпечується примусовою силою держави. За несплату виконавчого збору, порушення термінів сплати винна особа притягується до відповідальності згідно із законом (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про виконавче провадження»).

По-десяте, постанова про стягнення виконавчого збору може бути як оскаржена, так і скасована в установленому законом порядку. Зокрема, згідно з ч. 5 ст. 46 Закону постанова про стягнення виконавчого збору не пізніше, ніж наступного дня після її винесення надсилається боржнику і може бути оскаржена до суду в 10-денний строк. У свою чергу частинами 8, 9 цієї ж статті визначені випадки, коли постанова державного виконавця про стягнення виконавчого збору можу бути скасована начальником відповідного органу державної виконавчої служби (ч. 8 — за заявою боржника, ч. 9 — за поданням державного виконавця). На відміну від цього, посадові особи інших органів державної влади (наприклад, податкових органів, митних органів, управління загальнодержавних цільових фондів тощо) не наділені правом в односторонньому порядку приймати рішення щодо скасування обов'язкового платежу із його платника. Таке скасування може вста-

новлюватися виключно на рівні пільги чи звільнення та бути закріпленим у відповідному законі.

Водночас дослідження правової природи виконавчого збору доводить, що йому притаманні риси, що характеризують обов'язкові платежі публічного характеру.

Враховуючи те, що існує велика кількість різноманітних платежів, які сплачуються як юридичними, так і фізичними особами, і які мають характер податків, зборів, плат тощо, необхідно чітко встановлювати критерії розмежування, в яких випадках такий платіж може розцінюватися як обов'язковий, а в яких — як плата за послугу приватноправового характеру. Оскільки і перші, і другі зараховуються до бюджету, але мають різну правову природу.

Серед науковців висловлюється думка, що обов'язковий платіж, на відміну від інших, має законодавчу форму встановлення, недотримання якої спричиняє невизнання платником обв'язку сплачувати платіж. Так, якщо в нормативному акті: 1) на державний орган покладено обов'язок здійснити на користь заявника певні дії; 2) державному органу не надано права визначати умови, за яких ці дії будуть здійснені, а саме: визначати розмір платежу, строки його внесення, то сплачений у зв'язку зі здійсненням таких дій платіж є обов'язковим для платника і має публічно-правовий характер [9, 77]. У свою чергу на відміну від виконання функціональних обов'язків державним органом цивільно-правова послуга не може мати примусового характеру для суб'єкта, який надає таку послугу [13, 40].

В юридичній літературі обов'язкові платежі розглядаються як урегульовані нормами права платежі публічно-правового характеру, що є регулярним джерелом формування державних централізованих грошових фондів (держави та місцевого самоврядування) та обов'язковість сплати яких забезпечена примусовою силою держави [9, 75].

Як доводить здійснений вище аналіз, виконавчий збір має елементи, що притаманні обов'язковим платежам, зокрема: об'єкт платежу, платник, розмір. На рівні закону щодо нього деталізується процедура справляння та встановлюються пільги. Для виконавчого збору характерна така ознака, що притаманна всім видам та групам обов'язкових платежів, як їх регулярний характер. І хоча цей платіж не є регулярним для платника, тобто для боржника, який не виконав своєчасно своє зобов'язання за виконавчим документом (оскільки для нього він має одноразовий характер, що пов'язується із неналежною поведінкою), для самого бюджету надходження від виконавчого збору мають регулярний характер. Водночас цілий ряд ознак, що притаманні виконавчому збору, робить його відмінним від обов'язкових платежів податкового характеру.

Надходження від виконавчого збору є постійним джерелом поповнення дохідної частини Державного бюджету як централізованого грошового фонду (незалежно від того, що відповідно до підзаконних нормативно-правових актів такі надходження зараховуються до спеціального фонду бюджету). Саме усе наведене вище дає підстави розглядати виконавчий збір як неподатковий дохід бюджету, що має публічно-правовий характер.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Про виконавче* провадження : Закон України від 21 квітня 1999 р. № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 24. — Ст. 207 (зі змінами).
2. *Авторгов А.* Виконавчий збір : проблемні аспекти // Юридична газета. — № 3 (3). — 2003. — 20 серп.
3. *Про порядок* використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 р. № 702 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 26. — Ст. 1178 (зі змінами).
4. *Про державну* виконавчу службу : Закон України від 24 березня 1998 р. № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36–37. — Ст. 243 (зі змінами).
5. *Про внесення* змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» : Закон України від 10 липня 2003 р. № 1095-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 6. — Ст. 37.
6. *Щербина В. С.* Господарське право : підруч. — 3-тє вид., перероб. і допов. — К., 2007. — 656 с.
7. *Харитонов О. Є.* Нариси теорії цивілістики (поняття та концепти) : моногр. — О., 2008. — 464 с.
8. *Про затвердження* Інструкції про проведення виконавчих дій : наказ Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 р. № 74/5, зареєстровано в Мін'юсті України від 15 грудня 1999 р. № 865/4158 (зі змінами, внесеними згідно з наказами Міністерства юстиції від 4 грудня 2000 р. № 62/5; від 21 квітня 2005 р. № 40/5, від 5 вересня 2008 р. № 1507/5) // Офіційний вісник України. — 1999. — № 51. — С. 102.
9. *Пришва Н. Ю.* Правові проблеми регулювання обов'язкових платежів : моногр. — К., 2003. — 280 с.
10. *Кучерявенко М. П.* Податкове право України. Академічний курс. — К., 2008. — 701 с.
11. *Фінансова* енциклопедія / Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха, Н. Ю. Пришва та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук О. П. Орлюк / [Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха, Н. Ю. Пришва, О. П. Орлюк]. — К., 2008. — 472 с.
12. *Польссон Р.* Введение в шведское налоговое право : пер. со швед. / под ред. д-ра юрид. наук Д. В. Винницкого / [Р. Польссон, Д. В. Винницкий]. — М. ; Екатеринбург, 2006. — 168 с.
13. *Карасев М. Н.* Некоторые проблемы российского законодательства о налогах и сборах // Журнал российского права. — 2001. — № 7. — С. 36–46.
14. *Науково-практичний* коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авт. : В. І. Антипов, Л. К. Воронова, Н. В. Воротіна та ін. ; заг. ред. проф. П. В. Мельника ; ДПА України ; Нац. акад. держ. податк. служби України / [В. І. Антипов, Л. К. Воронова, Н. В. Воротіна, П. В. Мельник та ін.]. — К., 2003. — 240 с.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

Україна. Закони. Бюджетний кодекс України ; Митний кодекс України : офіц. вид. : із змінами та допов. станом на 1 берез. 2007 р. / М-во юстиції України. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2007. — 352 с.

Замовляйте видання за телефонами:
0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою
sales@inyure.kiev.ua
http://shop.inyure.kiev.ua

ДЕРЖАВНИЙ ДЕПАРТАМЕНТ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ ЯК СУБ'ЄКТ НОРМОТВОРЧОСТІ

М. ЯЦИШИН
кандидат історичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
(Волинський національний університет імені Лесі Українки)

Як відомо, нормотворчість — це вид діяльності, що пов'язана зі створенням нормативно-правових актів, які ухвалюються чи санкціонуються уповноваженими органами держави, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правотворчості, і є їх одностороннім волевиявленням. У нашому випадку йдеться про норми кримінально-виконавчого права як загальнообов'язкові правила поведінки, які відображаються у нормативно-правових актах, виданих Державним департаментом України з питань виконання покарань (далі — Департаментом), і регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі виконання (відбування) кримінальних покарань.

З урахуванням викладеного вище у цій статті ставиться мета розкрити механізм та зміст правового регулювання Департаментом процесу виконання покарань на основі загальних керівних положень (Конституції України, законів України), ідей та принципів (справедливість, повага прав людини, гуманізм, законність, невідворотність виконання покарання), імперативних вимог (указів Президента України, постанов і декретів Кабінету Міністрів України), які становлять основу щодо єдиної державної кримінально-правової політики у сфері виконання кримінальних покарань, характеризують його сутність і призначення у суспільстві і мають доктринальне вираження та нормативно-правове закріплення.

При цьому, з точки зору методології, не можна обійти увагою праці вчених-юристів: Г. Авансова, Л. Багрія-Шахматова, О. Бандурки, І. Богатирьова, О. Джужі, О. Колба, В. Копєйчикова, Г. Радова, А. Степанюка, В. Трубникова, С. Фаренюка й багатьох інших, які створюють сприятливе для законо- і нормотворення науково-теоретичне підґрунтя, зокрема, щодо норм та джерел кримінально-виконавчого законодавства [1, 63–68], у тому числі тих, які належать до компетенції Державної кримінально-виконавчої

© М. Яцишин, 2009

служби України та Центрального органу виконавчої влади з питань виконання покарань — Департаменту [2, 92–110].

Так, і в теорії, і на практиці набули офіційного визначення такі важливі елементи процесу вироблення правил поведінки людей, як норма права — формально визначене, сформульоване чи санкціоноване державою загальнообов'язкове правило поведінки загального характеру, реалізація якого забезпечується державним принципом; нормативно-правовий акт — офіційний письмовий документ компетентного державного органу, в якому закріплюються правила поведінки загального характеру, що забезпечуються державним принципом та ін. [3, 715].

Згідно з Положенням про Державний департамент України з питань виконання покарань, затвердженого Указом Президента України від 31 липня 1998 р. № 827/98 [4, 108–115], Департамент, крім виконання основних завдань, викладених у п. 3, і пов'язаних зі здійсненням єдиної державної політики у сфері виконання кримінальних покарань, розроблення відповідних рекомендацій, забезпечення дотримання вимог законодавства в органах і установах виконання покарань, керівництвом органами і установами виконання покарань, правовим і соціальним захистом працівників і службовців кримінально-виконавчої системи, відповідно до покладених до нього завдань (п. 4) бере участь у розробленні та реалізації державних комплексних програм боротьби зі злочинністю (п.п. 2), аналізує результати діяльності органів і установ виконання покарань, складає довгостроковий та оперативний прогнози кримінальної обстановки і на їх основі вносить у встановленому порядку пропозиції щодо підвищення ефективності функціонування кримінально-виконавчої системи (п.п. 5), укладає угоди з відповідними органами іноземних держав з питань, що належать до його компетенції (п.п. 25).

Власне, нормотворчу діяльність Департаменту визначено у п. 7 Положення, згідно з яким останній у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організовує і контролює їх виконання. При цьому нормативно-правові акти Департаменту підлягають державній реєстрації в установленому порядку і є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. У разі потреби Департамент видає спільний акт разом з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади.

Основним законодавчим джерелом повсякденної нормотворчої діяльності Департаменту, що містить конкретні норми кримінально-виконавчого законодавства і регулює порядок і умови виконання та відбування кримінальних покарань, є Кримінально-виконавчий кодекс України, який був прийнятий 11 липня 2003 р. і набув чинності 1 січня 2004 р. Кодекс поділяється на Загальну та Основну частини і складається з 5-ти розділів, 26 глав та містить 166 статей [4, 5–91]. До інших законів, які містять норми кримінально-виконавчого права, слід віднести: Закон України «Про попереднє ув'язнення» від 30 липня 1993 р.; Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 р.; Закон України «Про застосування амністії в Україні» від 1 жовтня 1996 р.; Закон України «Про загальну структуру і чисельність кримінально-виконав-

чої системи України» від 2 березня 2000 р.; Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» від 10 липня 2003 р.; Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 7 лютого 2007 р. та ін. [5, 680–683].

На основі цих законів Департамент більш детально регламентує порядок та умови виконання й відбування кримінальних покарань, інших питань діяльності кримінально-виконавчої системи у численному ряді відомчих нормативно-правових актів, які залежно від характеру правила, що встановлюються тією чи іншою нормою (зобов'язуючою, забороняючою, уповноважуючою або заохочувальною), умовно можна поділити на п'ять груп:

1. Нормативно-правові акти Департаменту з організаційних засад діяльності кримінально-виконавчої системи України. До них, насамперед, слід віднести Інструкцію про роботу лікувально-трудових профілакторіїв Державного департаменту України з питань виконання покарань, розроблену відповідно до вимог чинного законодавства і нормативних актів Міністерства охорони здоров'я України, затверджену наказом Департаменту від 17 квітня 1999 р., зареєстровану в Міністерстві юстиції України 4 серпня 1999 р. № 527/3820. Вона містить основні положення утримання осіб, які страждають на розлади психіки та поведінки внаслідок синдрому залежності у лікувально-трудових профілакторіях і призначені для поповнення і розвитку в них професійних і трудових навиків, лікування і вироблення у цих осіб установки на тверезий спосіб життя [5, 347–358].

З метою упорядкування порядку розгляду численних звернень громадян України з тих чи інших питань діяльності органів і установ виконання покарань та з урахуванням Закону України «Про звернення громадян» і постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження інструкцій з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громад, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14 квітня 1997 р. № 348, наказом Департаменту від 4 травня 2002 р. № 111 затверджено Інструкцію про порядок розгляду звернень громадян, їх особистого прийому в органах і установах виконання покарань, в якій підтверджено право громадян звертатися до органів та установ виконання покарань, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. При порушенні встановленого порядку винні особи несуть відповідальність згідно з чинним законодавством [5, 328–333].

Аналіз інших нормативно-правових актів цієї групи свідчить про намагання Департаменту посилити увагу до питання медичного обслуговування, санітарно-епідеміологічного нагляду, харчування в установах виконання покарань, а також організації шкіл професійної майстерності, навчальних центрів, закладів охорони здоров'я кримінально-виконавчої системи та ін.

2. Нормативно-правові акти, що регулюють порядок виконання і відбування усіх видів покарань. Так, з метою врегулювання питань щодо порядку розслідування та обліку нещас-

них випадків невиробничого характеру, що сталися у вільний від роботи час з особами, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, наказом Департаменту від 26 квітня 2006 р. № 72 затверджено Положення про порядок розслідування та обліку нещасних випадків невиробничого характеру, що сталися у вільний від роботи час з особами, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26 квітня 2006 р. № 495/12369 [5, 418–421].

Іншими наказами цієї групи (усього їх — понад 20) Департамент затвердив Типові правила внутрішнього розпорядку для хворих, які перебувають у лікарні; Положення про психолога установи виконання покарань та слідчого ізолятора; Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Департаменту; встановив порядок забезпечення конфіденційності інформації про ВІЛ-нфікованих, а наказом Департаменту та Міністерства охорони здоров'я України від 15 листопада 2005 р. № 186/607 затвердив Інструкцію про організацію антиретровірусної терапії хворих та ВІЛ-інфекцію/СНІД осіб, які тримаються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах [5, 430–434].

3. Нормативно-правові акти, які регулюють порядок виконання та відбування покарань, не пов'язаних із позбавленням волі. Серед нормативно-правових актів цієї групи найперше слід назвати Інструкцію про порядок виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань, затверджену наказом Департаменту від 19 грудня 2003 р. № 270/1560. Зареєстрований у Міністерстві юстиції України 9 січня 2004 р. № 16/8615 [5, 435–476].

У цій Інструкції відповідно до ст. 13 КВК України визначається порядок виконання покарань у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадськими роботами і виправними роботами та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань, здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарань з випробуванням, звільнених від відбування покарань вагітних жінок і жінок, які мають дітей до трьох років, організації робіт підрозділів кримінально-виконавчої інспекції щодо направлення осіб, засуджених до покарання у вигляді обмеження волі, до кримінально-виконавчих установ відкритого типу (виправні центри).

4. Нормативно-правові акти з виконання та відбування покарань у вигляді позбавлення волі. З-поміж інших ця група представлена чи не найбільшою кількістю нормативно-правових актів, що пояснюється, насамперед, необхідністю деталізувати і розвивати та більш чітко регламентувати умови виконання кримінальних покарань в установах виконання покарань з найбільшою кількістю засуджених у вигляді позбавлення волі. Серед них: Положення про Апеляційну комісію Державного Департаменту України з питань виконання покарань з питань розподілу, направлення та переведення для відбування покарань осіб, засуджених до позбавлення волі, затверджене наказом від 16 грудня 2003 р. № 261; Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, затверджені наказом від 25 грудня 2003 р. № 275; Положення про умови навчання та отримання базової та повної загальної середньої освіти особами, засудженими до позбавлення волі, у загальноосвітніх навчальних

закладах при установах кримінально-виконавчої системи; затверджене наказом Міністерства освіти і науки України, Державного департаменту від 1 березня 2002 р. № 154/55; Типове положення про батьківський комітет при виховній колонії, затверджене наказом від 28 січня 2004 р. № 20 та ін. [5, 682–683].

5. Нормативно-правові акти, які регламентують порядок звільнення від відбування покарання та соціальну адаптацію звільнених від відбування покарання. Серед них: Інструкція про порядок подання до Секретаріату Президента України матеріалів з питань помилування та виконання указів Президента України про помилування, затверджена наказом від 16 травня 2006 р. № 93; наказ Державного департаменту, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства праці та соціальної політики України «Про порядок взаємодії органів і установ виконання покарань, територіальних органів внутрішніх справ та центрів зайнятості населення щодо надання особам, які звільнені від відбування покарання, допомоги в трудовому і побутовому влаштуванні, соціальній адаптації» від 12 грудня 2003 р. № 250/1562/342 [5, 668–671] та деякі інші, зокрема, щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

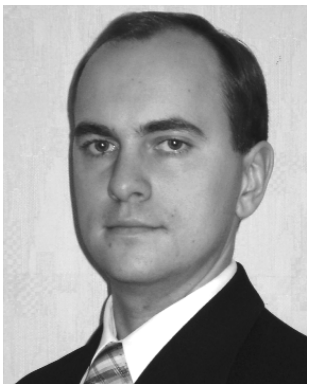
На нашу думку, цей напрям потребує більш детальної регламентації та закріплення у нормативно-правових актах, зокрема, в частині соціальної адаптації звільнених від відбування покарань та приведення її у відповідність до європейських стандартів і кращих світових зразків.

Крім того, як показує проведений нами аналіз, у нормативних актах, що регламентують питання профілактики злочинів в Україні, не зазначені права та обов'язки осіб, які беруться на профілактичний огляд. У той самий час вивчення норм інших галузей права (КК України, КПК України та ін.), які причетні до формування кримінально-правової та кримінально-процесуальної політики й відповідно — вдосконалення практики, свідчить, що правовий статус суб'єктів цих правових відносин є чітко визначеним. У зв'язку з цим логічно було б визначити у нормативно-правових актах з питань запобігання вчиненню злочинів правовий статус осіб, які беруться на профілактичний облік. У такому разі набуде свого змісту принцип гласності та забезпечуватиметься нормальне функціонування суб'єктів, що займаються цим видом кримінально-виконавчої діяльності.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Норми* та джерела кримінально-виконавчого законодавства // Богатирьов І. Г. Кримінально-виконавче право України : підруч. — К., 2008. — С. 63–68.
2. *Державний* департамент України з питань виконання покарань // Гель А. П., Семаков Г. С., Яковець І. С. Кримінально-виконавче право України : навч. посіб. / за ред. проф. А. Х. Степанюка. — К., 2008. — С. 92–110.
3. *Правознавство* : підруч. / авт. кол. : С. Е. Демський, В. С. Ковальський, А. М. Колодій (кер. авт. кол.) та ін. ; за ред. В. В. Копєйчикова. — 7-ме вид., стер. — К., 2003. — С. 715.
4. *Кримінально-виконавче* законодавство України. Кримінально-виконавчий кодекс України : норм.-прав. акти / упоряд. : В. С. Ковальський, Ю. М. Хахуда. — К., 2005. — С. 108–115.
5. *Трубников В. М., Шинкарьов Ю. В.* Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України. — Х., 2008. — С. 680–683.

ІНСТИТУТ ПОГОДЖЕННЯ ПРОЕКТУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В СИСТЕМІ ЗАСОБІВ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМОПРОЕКТУВАННЯ



Т. ДІДИЧ
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії
та історії держави і права
(Київський університет права НАН України)

Проведення реформування законодавчої бази в Україні вимагає не лише предметної практичної діяльності з оновлення законодавства, а й активізації наукових досліджень теоретичних підвалин явища нормопроектування, що становить підґрунтя для формування нових, більш досконалих моделей (шляхів) проведення нормопроектної роботи та спрямоване на забезпечення системності та комплексності розвитку системи нормативно-правових актів. У сучасній юридичній літературі в контексті вдосконалення нормопроектної роботи неодноразово ставилося питання щодо підвищення якості проектів нормативно-правових актів, оскільки хаотичний процес розробки проектів юридичних документів негативно впливає на стан законодавчої бази держави, породжуючи її безсистемний розвиток. На проблемах сучасного законодавства України зосереджує увагу Ю. Шемшученко, який виокремлює такі характерні аспекти: безсистемний розвиток законодавства; його суперечливість; неврегульованість багатьох сфер суспільних відносин; наявність диспропорції у співвідношенні між законами і підзаконними актами на користь останніх; недостатній рівень наукової обґрунтованості, перебільшена декларативність та безадресність чинних законодавчих актів, а також відсутність ефективних механізмів реалізації правових приписів [8, 40]. Такий стан розвитку законодавства вимагає негайного комплексного вдосконалення процесу правотворчості.

Поліпшення механізму правотворчого і нормопроектного процесу, як правило, вчені пов'язують із розвитком інститутів уніфікації нормопроектної діяльності, створенням модельних проектів нормативно-правових актів, удосконаленням інститутів правової експертизи та юридичної техніки, із втіленням концептуальних засад побудови проектів нормативно-правових актів, а також із виробленням досконалої стадійної моделі побудови проектів нормативно-правових актів, а саме: із запровадженням науково обґрунтованої системи послідовних стадій нормопроектування. Теоретичне дослідження процесуальних (процедурних) аспектів нормопроек-

© Т. Дідич, 2009

тування, їх природи та змісту обумовлене не лише загальними аспектами правоутворення, а й практикою правотворчості, оскільки, як стверджує М. Голодний, «численні етапи, через які має пройти проект, є необхідними для того, щоб на розгляд було винесено лише обґрунтовані за змістом та досконалі за формою проекти» [2, 119]. І. Лихолат обґрунтовує таку думку щодо значення стадій нормопроектування та характеризує значення всього процесу правотворчості через результат цієї діяльності, змістом якого є розроблені проекти норм, тобто схем, шаблонів та правил поведінки, що становить спробу раціоналізації навколишнього середовища, спробу примусити світ жити за законами людського розуму. Цей учений наголошує на тому, що процедурні аспекти створення нормативно-правових актів, порівняно з іншими, є найбільш раціоналізованими, що дає змогу уникати впливу на процес правотворчості суб'єктивних «психологічних та гносеологічних характеристик і здібностей людини» [4, 80].

У свою чергу, Д. Ковачев також обґрунтовує значення правотворчої процедури як певного юридично регламентованого порядку, на підставі якого суб'єкти правотворчості здійснюють своє право на правотворчість, при цьому вся правотворча процедура поділяється на стадії за ознакою певного результативного компетентного діяння суб'єкта правотворчості [3, 75–79].

Загалом юридична література налічує значну кількість статей та матеріалів, присвячених проблематиці процесуальності створення нормативно-правових актів. Праці Н. Абдуллаєва, М. Голодного, Д. Ковачева, А. Піголкіна та інших учених обґрунтовують складність та багатоаспектність вказаної проблеми, а також надають можливість з'ясувати їх власні погляди на проблему розмежування стадій, специфіку їх змісту та роль всіх учасників правотворчості на кожній стадії. Крім того, правознавцями пропонуються і методичні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання та наукового забезпечення кожної стадії. Однак виокремлення стадій, змістом яких є певний комплекс праць, здійснюється вченими в рамках цілого правотворчого процесу, що є спільною рисою їх наукових досліджень.

Справедливо стверджує А. Соколова, характеризуючи сучасну юридичну літературу як сукупність джерел, що надають різноманітні схеми нормотворчого процесу, різниця між якими проявляється лише у кількості та назвах стадій, проте «ефективність нормотворчого процесу залежить від змісту конкретних стадій, їх юридичної регламентації та логічної цілісності всієї системи стадій» [7, 21].

На нашу думку, процес нормопроектування є цілісним та має відносний характер стадійної структури. Під час розроблення проектів нормативно-правових актів кожна стадія нормопроектування переплітається з іншими, що виявляється при поверненні проекту на доопрацювання, створенні альтернативних проектів нормативно-правових актів або припиненні нормопроектування та правотворчого процесу у разі подальшої недоцільності його розроблення.

Враховуючи погляди цих науковців, можна стверджувати, що всі вони є абсолютно різновекторними, що пояснюється складністю та дефіцитом наукових розробок проблем процесу нормопроектування. Єдність вказаних поглядів простежується в тому, що всі вчені стверджують про стадійність

правотворчості, змістом якої є послідовний, чітко визначений комплекс робіт уповноважених суб'єктів.

Відмінність вказаних наукових концепцій полягає, насамперед, у відсутності чіткого критерію поділу правотворчості на стадії та різноманітного розуміння змісту діяльності суб'єктів правотворчості, суб'єктів нормопроектування та учасників правотворчого процесу. Крім того, у вказаних працях майже відсутні матеріали, присвячені розумінню значення стадій, проблемам вдосконалення поділу стадій та визначення змісту діяльності суб'єктів на кожній стадії.

Одним із найдискусійніших питань в юридичній літературі щодо формування проекту (моделі) правотворчого рішення є проблема узгодження інтересів різноманітних суб'єктів щодо змісту розробленого проекту нормативно-правового акта. Від того, наскільки нормопроектувальник повноцінно врахує інтереси зацікавлених осіб та погодить розроблений проект юридичного документа із ними, настільки залежить ефективність та результативність подальшого процесу розгляду і прийняття нормативно-правового акта. Переважна більшість учених звертають увагу на те, що основним завданням нормопроектувальника є виявлення об'єктивних потреб у зміні правового регулювання тих або інших суспільних відносин, що здійснюється шляхом аналізу інтересів так званих зацікавлених осіб (ті особи, на яких у подальшому поширюватиметься дія прийнятого нормативно-правового акта, або торкатися їх інтересів. — *Т. Д.*), а також у подальшому погодження із ними розробленого проекту нормативно-прапвового акта [1, 142; 5, 304; 6, 167].

На нашу думку, врахування інтересів зацікавлених осіб та погодження проекту нормативно-правового акта є окремою самостійною стадією нормопроектування, оскільки за своїм змістом є діяльністю результативною, внаслідок якої формується уявлення про підтримку або заперечення тих або інших змін правового регулювання та отримуються висновки і пропозиції щодо виправлення та доопрацювання проекту. Актуальність наукового дослідження проблем цієї стадії нормопроектування полягає в тому, що вироблення досконалої процедури виявлення зацікавлених осіб, їх залучення до аналітичної роботи та подальше оброблення отриманої інформації дасть змогу підвищити результативність нормопроектної роботи та виробити ефективну модель зміни правового регулювання шляхом винайдення компромісу серед різноманітних інтересів зацікавлених суб'єктів.

Внесення проекту на розгляд зацікавлених осіб (крім документів, що не розраховані на публічний характер поширення) з метою його аналізу та надання пропозицій проходить за участю всіх зацікавлених осіб, якими можуть бути ті особи, до сфери діяльності яких належить реалізація цього документа, а також ті, які визначені у концепції нормативно-правового акта. Зазначена стадія нормопроектування, як правило, проходить за участю значного кола зацікавлених органів, організацій та громадськості. Форми такого обговорення можуть виявлятися у: широкому обговоренні проекту на місцях; парламентських читаннях; обговореннях на нарадах, конференціях; заслухані доповідей; обговоренні у засобах масової інформації; отриманні відзивів та висновків на проект з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Найважливіші проекти можуть бути винесені на всена-

родне обговорення шляхом їх опублікування у місцевих засобах масової інформації, розгляду на засіданнях органів місцевого самоврядування, в трудових колективах підприємств, установ, організацій, військових частин та на зборах громадян за місцем проживання. Створення розгалуженої системи форм обговорення сприяє більш глибокому і найбільш повному розгляду й оцінки положень проекту. У процесі здійснення стадії обговорення проекту нормативно-правового акта необхідно створити умови, які забезпечують конструктивний, творчий розгляд та обговорення різних варіантів рішень і альтернативних проектів.

Погодження проекту нормативно-правового акта із зацікавленими особами здійснюється відповідно до переліку осіб, який визначений у концепції нормативно-правового акта або в чинному законодавстві.

За змістом ця стадія нормопроектування, на нашу думку, має три форми прояву: 1) активна діяльність нормопроектувальників щодо направлення екземпляра проекту нормативно-правового акта зацікавленим особам та особам, з якими проект погоджується; 2) активна робота вказаних суб'єктів з вивчення та аналізу отриманого проекту; 3) надання рекомендацій щодо вдосконалення положень проекту або візування документа без зауважень.

Завершенням вказаної стадії нормопроектування є остаточне отримання пропозицій від зацікавлених осіб та погодження змісту документа із інтересами всіх зацікавлених суб'єктів. У рамках удосконалення вказаної стадії нормопроектування доцільно чітко встановлювати порядок надання проекту на погодження, терміни його погодження, правила погодження проекту, на нормативно-правовому рівні визначити чіткий перелік органів, погодження з якими є обов'язковим. Це має бути відображено в нормативно закріплених правилах нормопроектування.

Логічним продовженням діяльності нормопроектувальника є обробка отриманих зауважень і пропозицій, особливо від тих органів, з якими проект проходить процедуру погодження. Стадійність цієї діяльності виявляється в подальшій самостійній аналітичній роботі з отриманим матеріалом та роботі з доопрацювання змісту і структури проекту нормативно-правового акта, доопрацювання альтернативного варіанту проекту або прийняття його за основу.

Доопрацювання проекту нормативно-правового акта має здійснюватись відповідно до концепції нормативно-правового акта. З метою удосконалення цієї стадії нормопроектування доцільно чітко визначати терміни такої роботи, їх послідовність, а також визначати статус і наслідки наданих зауважень та пропозицій.

У цілому зміст вказаної стадії схожий на стадію розроблення проектів нормативно-правових актів. Після врахування пропозицій та зауважень проект остаточно редагується та оформляється. Після цього нормопроектування переходить на нову стадію.

Визначення меж нормопроектування в рамках правотворчого процесу має принципове значення, оскільки дає змогу визначити цілісність цього явища та єдність окремих елементів (стадій) нормопроектної діяльності як частини цілого явища, так і як завершеного процесу, що складається з окремих стадій.

Стадійність нормопроектування має не лише теоретичне значення, а й практичне. Це пояснюється тим, що теоретичне дослідження стадій нормопроектування дає змогу виробити

практичну модель поетапного розроблення проектів нормативно-правових актів. Саме за допомогою моделювання черговості проведення тих або інших нормопроектних дій, а також специфіки їх проведення, маємо змогу надати процесу нормопроектування рис наукової обґрунтованості та системного характеру. Моделюючи той або інший порядок дій суб'єктів нормопроектування, можна створити найбільш доцільні форми діяльності нормопроектувальників.

Підбиваючи підсумки проведеного наукового дослідження проблематики стадій нормопроектування, слід зазначити, що нормопроектування – це складне процесуальне явище, що здійснюється в чіткій послідовності суб'єктами нормопроектування, має складну структуру та етапність. Окремо варто зупинитись на таких аспектах: 1) на сьогодні в юридичній літературі та на практиці нормопроектування гостро відчувається дефіцит наукових досліджень проблематики стадійності нормопроектування, що створює передумови хаотичності та невизначеності процедури нормопроектування залежно від виду проектів, що розробляються, та залежно від суб'єктів, що здійснюють таке розроблення, що безпосередньо відображається на якості процедури погодження проектів юридичних документів; 2) стадії нормопроектування характеризуються рисами самостійності та завершеності, що обумовлює складний змістовний характер нормопроектування та створює підґрунтя для вироблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення процедурних основ нормопроектування; 3) процес нормопроектування має складний характер, що дає змогу досліджувати його як складову (стадію) цілого процесу правотворчості, так і самостійне явище, що складається з окремих стадій. Тому, на нашу думку, правотворчість, нормопроектування та окрема стадія нормопроектування співвідносяться між собою як загальне явище, одиничне та особливе.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Абдуллаев Н. Д.* Диалектика правотворчества. — Баку, 1972. — 142 с.
2. *Голодный М. А.* Организация и процедура законотворчества в первые годы Советской власти на Украине (1917–1925 гг.) : дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1971. — 213 с.
3. *Ковачев Д. А.* Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории. — М., 1977. — 113 с.
4. *Лихолат І. П.* Раціональне та позараціональне в праві (на матеріалах законотворчості) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. — К., 2001. — 217 с.
5. *Лукич Р.* Методология права / Д. А. Керимов (ред. вступ. ст.), В. М. Кулистиков (пер. с сербохорв.). — М., 1981. — 304 с.
6. *Пиголкин А. С.* Подготовка проектов нормативных актов. (Организация и методика). — М., 1968. — 167 с.
7. *Соколова А. А.* Социальные аспекты правообразования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Мн., 2003. — 32 с.
8. *Шемшученко Ю. С.* Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // Матеріали науково-практичної конференції «Концепція розвитку законодавства України» / за ред. В. Ф. Опришка. — К., 1996. — С. 40–42.

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОНОМІЧНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

О. ВАРИЧ
кандидат юридичних наук, доцент,
кафедра теорії та історії держави і права
(Київський університет права НАН України)

Перед кожним суспільством і державою завжди постають певні завдання і функції, які вони мають вирішувати і виконувати залежно від потреб, інтересів, цілей, бажань, мотивів і можливостей усього суспільства, пануючого класу або певної нації. Тому питання про завдання і функції держави має не лише теоретичне, а й надзвичайно велике практичне значення, оскільки від правильного і позитивного їх вирішення залежить рівень розвитку економічної системи, політичної системи, рівень розвитку культури та інших сфер соціального розвитку, особливо в умовах трансформаційного суспільства. Це обумовлено тим, що завдання і функції держави відображають її політичну і соціальну природу, суть держави і державної влади на певному історичному етапі її розвитку. Саме функції держави конкретизують суть держави і державної влади. У зв'язку з цим загальна теорія держави і права аналізує і вивчає найбільш важливі, основні функції держави та їх реалізацію.

Основним із питань, що виникає у сфері функціонального призначення держави, є питання ефективності здійснення та реалізації функцій держави і, зокрема, економічних функцій. Тому ефективність економічної функції держави неможлива без нормативно-правової бази, а відповідно, і без належної системи інститутів, які забезпечують виконання правових норм. Без цього неможливо досягти стабільного економічного зростання.

У зв'язку з цим проблема ролі держави в сучасних умовах розвитку суспільства набула політизованого характеру. Тому можна виокремити кілька етапів протилежної спрямованості: від повного відкидання економічних функцій держави (етап «роздержавлення» та ваучерної приватизації) до піднесення їх як найголовніших функцій держави [1, 5].

Набагато складніше виконання цієї ролі державою на етапі перехідної економіки. Якщо в розвинених країнах правова система під впливом ринкової економіки створювалась десятиліттями і навіть століттями, то в нашій державі вона формується, власне, спочатку, заповнюючи той вакуум, який створився у зв'язку із демонтажем планової економіки з усіма її інститутами, у тому числі юридичними. Більше того, особливість ситуації полягає в тому, що правові відносини за

© О. Варич, 2009

своєю природою надають форми вже існуючим відносинам, вони не породжують їх, а тому виникають відразу за ними.

Нормативно-правова база, яка створюється у період розвитку економічної сфери, не може бути досконалою через велику кількість об'єктивних і суб'єктивних причин. Недосконалі відносини породжують і недосконалі норми, що відображають недосконаліть інститутів, які здійснюють законодавчу діяльність та забезпечують реалізацію таких правових норм.

Тому одним із ефективних напрямів розвитку економічних функцій держави є вдосконалення системи законодавства, що регулює відносини між суб'єктами економічної діяльності. Говорячи про сучасний стан законодавства, особливо того, що регулює економічні відносини, необхідно відзначити, що, з одного боку, законодавчі органи з метою посилення ролі закону невиправдано деталізують його, підміняють зміст підзаконних актів, законами, а з другого — приймають підзаконні акти, що суперечать законам. Крім того, дотепер сучасне законодавство не упорядковане: немає внутрішньої узгодженості й єдності його системи, бракує взаємозв'язку між нормативними актами різного рівня. Чинне законодавство розвивається безсистемно та хаотично. Усе це призводить до існування невиправдано великої кількості підзаконних актів, у тому числі відомчих, що в свою чергу вимагає вирішення серйозних завдань щодо удосконалення законодавства [2, 8–9].

У зв'язку з цим підвищення якості та ефективності законодавства у сфері реалізації економічних функцій, необхідно розглядати як пріоритетний напрям економіко-правової політики держави. Цей процес передбачає таке: зміни в економічному розвитку викликають потребу змін у змісті існуючих нормативних актів; економічні реформи передбачають створення нових нормативних актів, брак яких негативно впливає на функціонування економічної системи; удосконалення економічних відносин вимагає створення єдиної системи правового регулювання, яка б складалася з комплексу взаємопов'язаних та взаємоузгоджених законів, що встановлюють загальні правила діяльності в економічній сфері; підвищення регулятивної ролі закону в системі нормативних актів, які регулюють економічні відносини, що сприяє зміцненню законності та підвищенню системності законодавства; управління економічними процесами вимагає вдосконалення підзаконних актів, підвищення ступеня їх відповідності закону та узгодженості; збільшення кількості комплексних нормативних актів, що вміщують норми ряду галузей права, комплексно регламентують різноманітні відносини у певній сфері управління чи економічного розвитку [3, 8–9].

У цьому зв'язку в процесі розбудови економічної основи правової держави і виникають проблеми не лише зі створенням норм, що регулюють економічні процеси, а й з їх чіткою реалізацією та тенденціями удосконалення.

Необхідно зазначити, що одним із напрямів розвитку економічних функцій держави в умовах трансформаційного суспільства є також діяльність держави, що спрямована на організацію виконання законодавства.

У цій сфері можна виокремити два напрями: 1) тимчасові заходи, що спрямовані на організацію виконання вже прийнятих актів; 2) дії, що спрямовані, на забезпечення дотримання законодавства, які мають постійний

характер. Всі вони входять до змісту організаційно-правової роботи, є гарантією виконання юридичних правил. Водночас різниця між їх змістом простежується достатньо визначено.

При цьому головне, на чому слід акцентувати увагу, – це відповідність кожного кроку законодавчої діяльності основним принципам політики економічного зростання та підвищення рівня життя наших громадян.

Основні напрями ефективності розвитку економічних функцій держави необхідно також розглядати і в контексті дослідження ознак та принципів соціальної держави. Адже як юридичну категорію соціальну державу характеризують такі ознаки: 1) наявність науково-прогнозованої ефективної економічної системи; 2) націленість держави на забезпечення середнього класу населення; 3) створення рівних умов для матеріального та соціального забезпечення; 4) матеріальна підтримка з боку держави соціально незахищеної частини населення; 5) створення безкоштовної системи освіти, медичного обслуговування та підтримку національної культури; 6) створення ефективної системи побутового обслуговування населення; 7) створення системи державних структур, що запобігають стихійним лихам та надання допомоги потерпілим; 8) запобігання та ефективна протидія соціальним конфліктам.

У межах концепції соціальної, правової держави долається суперечність між державою та економікою, між державою та ринком на підставі ефективної взаємодії директивних, індикативних та безпосередньо ринкових регуляторів економічних процесів зростання. Внаслідок цього на передній план виходять питання синтезу процесів державного регулювання та ринкового саморегулювання для досягнення як короткострокових, так і довгострокових цілей суспільно-економічного розвитку. Тобто соціальна держава та ринкова економіка – це фактично два вектори єдиного процесу сучасного глобального політико-правового та економічного світового розвитку. У зв'язку з цим визначення економічного стану країни та її потенціалу є необхідною умовою втілення в її внутрішню політику ідеалів соціальної стабільності, партнерства, плюралізму, свободи тощо [4, 565–566].

Ефективний розвиток економічних функцій сучасної держави тісно пов'язаний з її інвестиційною активністю. Однією з найвагоміших причин стримування переходу економіки до стадії економічного зростання на засадах структурного та якісного оновлення народного господарства є низька інвестиційна активність. Саме через неї значно прискорюються процеси морального та фізичного старіння матеріально-технічної бази суспільного виробництва, посилюється структурна диспропорційність, знижується ефективність використання економічних ресурсів [6, 30].

Здійснення державою економічних функцій у сфері інвестування має на меті створення сучасної системи регулювання, яка б підвищила інвестиційну привабливість економіки та забезпечила потужні мотивації нерезидентів щодо вкладення коштів. Особливо ефективним важелем успішного напряму вирішення цього завдання державою може стати, за певних обставин, податкова політика щодо закордонних внутрішніх інвестицій.

Враховуючи зазначені чинники, необхідно розробити спеціальну інвестиційну програму, передбачивши в ній законодавчі гарантії прав інвесторів і власників, пільги для початкового

періоду інвестицій. Тим більше, інвестиційні ресурси в країні є. Це і прибутки самих підприємств, і державний бюджет, іноземні інвестиції. Однак головна проблема полягає у відсутності механізму переведення заощаджень в інвестиції [7, 146].

Враховуючи зазначене, необхідно зауважити, що розвиток економічних функцій сучасної держави також залежить від їх ефективності. Вважаємо важливим зазначити, що загальна ефективність здійснення державою економічних функцій забезпечується такими факторами: ефективністю самих законів в економічній сфері; ефективністю економічної діяльності, що забезпечує конкретизацію норм закону на підзаконному рівні; ефективністю діяльності суб'єктів економічних відносин щодо реалізації закону та ін.

Вирішення проблем ефективності економічних функцій держави набуває неабиякої актуальності в наш час, оскільки безпосередньо торкається інтересів усіх громадян України, їх очікувань і сподівань на появу позитивних результатів від здійснюваних у країні реформ в економічній сфері [8, 93]. Як слушно зауважують С. Бобровник та О. Богінич, нинішній розвиток Української державності визначає практичне завдання в прогнозуванні розвитку законодавства, підвищенні його соціальної ролі, зміцненні якості, ефективності, вдосконаленні його регулюючої ролі на розвиток всіх суспільних відносин, у тому числі й економічних [3, 3].

На думку В. Сіренка, в процесі дослідження факторів ефективності важливо зосереджувати увагу на з'ясуванні категорії інтересів. Визначення інтересу як співвідношення між необхідністю задоволення потреб різних соціальних груп, класів, окремих верств населення і можливістю задоволення цих потреб зумовлює виникнення моделі, складові якої можна розглядати як елементи ефективності, а саме: соціальні потреби, які необхідно задовольнити за допомогою конкретного нормативного акта; правові засоби, їх кількість та якість; здатність правових засобів задовольняти соціальні інтереси, в тому числі й економічні, закріплені в нормативному акті; перспективність напрямів удосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб за допомогою правових засобів [9, 3–9].

Отже, аналізуючи питання підвищення ефективності здійснення державою економічних функцій, доводиться визнавати, що розвиток самої економіки України на сучасному етапі, насамперед, безпосередньо впливає на вдосконалення системи законодавства [10, 312].

С. Бобровник та О. Богінич схематично це відтворюють так: зміни в економічному розвитку викликають потребу змін у змісті існуючих нормативних актів, а також виокремлення в них нових розділів, глав та пунктів; економічні реформи, що передбачають створення нових нормативних актів, брак яких негативно впливає на функціонування економічної системи; ускладнення економічних відносин вимагає створення єдиної системи правового регулювання, яка б складалася з комплексу взаємопов'язаних та взаємоузгоджених законів, що встановлюють загальні правила діяльності в економічній сфері; підвищення регулятивної ролі закону в системі нормативних актів, що регулюють економічні відносини, сприятиме зміцненню законності та підвищенню ступеня єдності системи законодавства; управління економічними процесами вимагає вдосконалення підзаконних актів,

їх узгодженості та відповідності закону; важливим напрямом розвитку системи законодавства, котрий пов'язаний з регулюванням економіки, є збільшення кількості комплексних нормативних актів, що вміщують норми ряду галузей права, комплексно регламентують різні відносини у певній галузі народного господарства чи сфері управління [3, 8–9].

Також необхідно зазначити, що ефективність економічних функцій держави тісно пов'язані із застосуванням двох інформаційних засобів: правових стимулів та правових обмежень [11, 32–40]. Саме за допомогою правових стимулів та обмежень економічні функції здійснюють розвиток, охорону та захист економічних відносин, що розвиваються в умовах трансформаційного суспільства. Заходи розвитку забезпечуються переважно за допомогою заохочення, пільг, переваг, рекомендацій, дозволів тощо. Зазначені правові стимули, закріплені в нормах права за допомогою таких слів, як «вправі», «можуть мати», «допускається», «дозволяється» та інші, сприяють задоволенню економічних інтересів суб'єктів економічних відносин, відкриваючи широкий простір для їх активності, ініціативної діяльності. Правові стимули базуються на методах переконання, їх спрямованість — сприяння правомірній поведінці, створення для неї сприятливого режиму.

Тому, аналізуючи зазначенні вище чинники, що впливають на ефективність здійснення економічних функцій держави в умовах трансформаційного суспільства, можна дійти висновку, що простір для вдосконалення державою своїх функцій, зокрема, в економічній сфері є достатньо широким і насамперед важливим для нормального розвитку і функціонування самої держави як повноцінного суб'єкта міжнародних відносин і подальшого розвитку суспільства в цілому.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Кушлин В.* Движущие силы в национальной экономике // Экономист. – 2003. – № 8. – С. 5.
2. *Бобровник С. В.* Проблеми подолання колізій у законодавстві України // Законодавство України : проблеми та перспективи розвитку : зб. матеріалів міжвузівської наук. студ. конф. – К., 2002. – Вип. 2 – С. 8–11.
3. *Бобровник С. В., Богінич О. Л.* Система законодавства України : актуальні проблеми та перспективи розвитку. – К., 1994. – С. 8–9.
4. *Скрипнюк О.* Соціальна, правова держава в Україні. Проблеми теорії і практики. – К., 2000. — С. 565–566.
5. *Скрипнюк О.* Принципи соціальної та правової держави : єдність чи конфронтація? // Людина і політика. – 2001. – № 1. – С. 16.
6. *Байтин М. И.* О формах осуществления функций социалистического государства // Ученые записки Сарат. юрид. ин-та. – Саратов, 1969. – Вып. 18. – С. 30.
7. *Кудов В. М.* Перспективы развития российской экономики до 2015 года // Экономика XXI века. – 2002. – № 7. – С. 146.
8. *Головченко В.* Теоретичні та політико-правові аспекти державного управління // Право України. – 1997. – С. 93.
9. *Сіренко В. Ф.* Визначення ефективності законодавства: методологічні аспекти // Законодавство : проблеми ефективності. – К., 1995. – С. 3–9.
10. *Воронов І. О.* Правова держава як предмет політологічного аналізу. – К., 2000. – С. 312.
11. *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве // Правоведение. – 1998. – № 3. – С. 32–40.

«ПОСАДОВІ» І «СЛУЖБОВІ» ОСОБИ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ

Н. ЯНЮК
кандидат юридичних наук, доцент (Львівський національний університет імені Івана Франка)

Вперше у законодавстві України термін «посадова особа» був вжитий у Законі України «Про державну службу» і набув подальшого використання у Конституції України і поточному законодавстві. З прийняттям Конституції України 1996 р. виникла проблема розмежування понять «посадова особа» і «службова особа». Сьогодні законодавець часто послуговується цими термінами, однак відсутність належних критеріїв у їх розмежуванні створює значні труднощі у правозастосовній практиці. Саме це питання стало наріжним у цій статті.

У різні періоди розвитку України, у тому числі за часів перебування у складі СРСР, питання державної служби були в центрі уваги науковців. У радянський період дослідження поняття «посадова особа» проходило у звуженому обсязі — лише у межах державної служби. Вагомий внесок у розвиток цієї теми зробили: В. Атаманчук, І. Бачило, Д. Бахрах, І. Пахомов, В. Цвєтков, О. Щербак, Ц. Ямпольська та інші вчені.

Однак розвиток сучасного законодавства потребує нових концептуальних підходів у дослідженні тематики. Окремі аспекти проблеми знайшли своє відображення у працях представників сучасної української адміністративно-правової науки: В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, С. Дубенко, Н. Нижник, Г. Ткач та ін. Значну увагу дослідженню загальнотеоретичного поняття «посадова особа» в українській правовій науці приділяє О. Петришин.

Досліджуючи природу державно-службових відносин, представники адміністративного права завжди наголошували на особливостях статусу посадової особи як учасника цих відносин. Адже посадові особи, з одного боку, становлять окрему групу службовців, а з другого — беруть безпосередню участь у підборі, розстановці й управлінні службовими кадрами. Наявність владних повноважень зумовлює важливу роль цієї групи у формуванні певного мікроклімату у колективі, а також допомагає «організовувати управлінську (адміністративну) діяльність і скеровувати її у відповідному напрямі» [1, 40]. Посадова особа організовує інших працівників на здійснення покладених на

© Н. Янюк, 2009

них завдань і опосередковує взаємовідносини з організаційними структурами чи іншими суб'єктами, у тому числі громадянами.

Посадова особа завжди наділена організаційно-розпорядчими повноваженнями, що надає їй можливість визначати завдання і вибирати відповідні методи діяльності, приймати управлінські рішення, організовувати інших осіб на здійснення компетенції відповідного органу. І. Пахомов наголосив, що наявність організаційно-розпорядчих повноважень має прояв у правомочності посадових осіб здійснювати адміністративно-господарські або інші обов'язки, які пов'язані з можливістю проводити дії юридичного значення [2, 71]. При цьому мова йде лише про правомірні дії посадової особи.

Виконуючи службові повноваження, посадова особа водночас виконує завдання і функції відповідної організаційної структури та здійснює управління людьми, «впливаючи на їх поведінку з допомогою юридично-владних дій» [3, 16]. Саме через наявність права вчиняти юридично-владні дії посадову особу виділяють серед інших службовців.

Владний характер посадових повноважень дає змогу досягти ефективності управлінської діяльності, забезпечує «максимально можливе наближення до мети управління» [4, 108], яка визначена відповідно до компетенції організаційної структури. Посадові особи органу публічної влади наділені правом здійснювати прийом на службу, застосовувати до підлеглих по службі заходи заохочення чи заходи дисциплінарного примусу. О. Петришин пропонує таку дефініцію: «Посадова особа — це громадянин, який виконує службову функцію по управлінню на професійній основі, наділений хоча б мінімумом державно-владних повноважень і здатністю приводити в дію апарат примусу, спеціальним юридичним статусом і офіційними атрибутами посади» [5, 79, 29].

Н. Плахотнюк наголошує на цільовому призначенні владних повноважень, якими наділена посадова особа, так як вони мають сприяти реалізації організаційно-розпорядчих, контрольно-наглядових та адміністративно-господарських функцій, а не використовуватися з корисливою метою [6, 204–207].

Однак цього критерію недостатньо для розмежування понять «посадова особа» і «службова особа» державної служби.

Поняття «службова особа» також пов'язане із реалізацією владних повноважень, але їх спрямованість є відмінною від повноважень, належних посадовій особі. Тому, встановлюючи категоріальний зміст понять «посадова особа» і «службова особа», доцільно виходити з природи наданих їм владних повноважень.

Посадові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, державних установ і підприємств, а також недержавних організацій, з моменту зайняття ними керівної посади наділяються владою, що надає можливість здійснювати організаційно-розпорядчі функції. Характер виконуваних посадовими особами функцій і межі представництва інтересів організації у зовнішніх відносинах визначає безпосередній вид діяльності організації та її компетенцію. Посадові особи органів публічної влади у відповідному обсязі виконують державно-владні повноваження і представляють орган чи його структурний підрозділ у процесі здійснення службових завдань та функцій у відносинах

з іншими суб'єктами. Сектор їхнього владного впливу чітко окреслений нормативно визначеною компетенцією відповідного органу та посадовою інструкцією.

На відміну від посадових осіб, службові особи наділені функціональною владою, тобто владними повноваженнями щодо практичного здійснення окремих функцій, насамперед — контрольно-наглядових, і застосування певних заходів владного впливу щодо суб'єктів, з якими не перебувають у жодних організаційних відносинах. Між такими особами відсутні службово-правові зв'язки. Службовими особами можуть бути лише ті особи, яким нормативно-правовими актами надано такі повноваження, і лише у тих межах, які нормативно визначені. Через наявні у них важелі владного впливу службові особи наділені правом вимагати певної поведінки з боку осіб, яким віддають владні розпорядження, а також вправі застосовувати заходи адміністративного примусу до тих учасників правовідносин, які порушують нормативно встановлені правила поведінки. Коло таких осіб не може бути наперед визначеним.

В юридичній літературі вже згадувалася позиція О. Кульбашної про те, що службовою особою є учасник адміністративно-правових відносин на відміну від посадової особи, яка є учасником службово-правових відносин [73, 98]. Проте слід зауважити, що службовими особами є не лише державні службовці. Наприклад, згідно із Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» члени таких громадських об'єднань вправі застосовувати адміністративний примус (ст. 14 Закону). Розпорядчі дії цих осіб є обов'язкові до виконання, оскільки за злісну непокору їхній законній вимозі передбачена адміністративна відповідальність за ст. 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Досліджуючи юридичну природу поняття службової особи, необхідно виокремити такі властиві їй ознаки: 1) наявність спеціальних владних повноважень, які закріплені у нормативно-правових актах; 2) можливість застосовувати вказівки обов'язкового характеру щодо фізичних та юридичних осіб, з якими не перебувають в організаційно-правових зв'язках; 3) можливість застосовувати заходи адміністративного примусу у випадках, визначених чинним законодавством [8, 119; 9, 288].

В окремих випадках статус посадової особи і службової особи збігається, наприклад, керівник та заступник керівника правоохоронних органів, державних інспекцій. Ці особи наділені як лінійною владою щодо підлеглих по службі, так і функціональною, що пов'язана зі здійсненням наглядових функцій з охорони громадського порядку за особами, з якими не перебувають в службовому підпорядкуванні, так званими «третіми особами».

Чинне законодавство, за винятком КК України, не містить визначення поняття «службова особа». У Примітці до ст. 364 КК України визначено: «Службові особи — це особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями».

За своїм змістом ця дефініція повністю відповідає дефініції поняття

«посадова особа», яке містила примітка до ст. 164 попередньої редакції КК України. Практично, відбулася лише зміна термінів без зміни змісту самих понять. Підхід, запропонований представниками науки кримінального права, не вирішує проблеми співвідношення цих понять.

По-перше, недоліком кримінального законодавства є ототожнення понять «функції» і «обов'язки». Функції та обов'язки співвідносяться як загальне і часткове. Функції обумовлюють встановлення конкретних обов'язків, а останні — забезпечують їх реалізацію. Функції вказують напрями діяльності службовця, а обов'язки конкретизують цю діяльність, визначають засоби, способи і форми здійснення функцій, зумовлюють вибір стилю управління.

По-друге, КК України містить ряд бланкетних норм, посилаючись на Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. Але в найближчих перспективах інститут державної служби має бути реформований, результатом чого має оновлення загальної законодавчої бази у сфері державно-службових відносин. Прийняття нового Закону про державну службу зумовить потребу у внесенні відповідних змін до КК України. А часте внесення змін щодо понятійного апарату законодавства не сприяє його належному застосуванню.

По-третє, запропонований підхід має значення лише при визначенні ступеня кримінальної відповідальності і не може бути використаний при врегулюванні адміністративно-правових питань, зокрема щодо проходження служби і правового статусу цих осіб.

Визначення у кримінальному законодавстві поняття «службова особа» через різні критерії не сприяє встановленню його правової природи і не дозволяє провести розмежування з поняттям «посадова особа».

З метою подальшого законодавчого регулювання публічно-службових відносин слід врахувати такі моменти:

1. Поняття «посадова особа» виходить за межі публічно-службових відносин. Посадова особа, на відміну від інших службовців, наділена владними повноваженнями, що дозволяють забезпечувати централізований вплив на організаційну структуру, сприяти її цілісності й узгодженості діяльності службового апарату при виконанні завдань і функцій, визначених відповідно до його компетенції. Якщо поняття «посадова особа» розглядати лише в межах публічної служби, то воно становитиме окрему групу службовців, тобто тих, хто обіймає керівні посади або нормативно наділені правом вчиняти управлінські дії.

2. Відсутність єдиної позиції законодавця щодо понять «посадова особа» і «службова особа» особливо гостро відчувається у правозастосовній сфері, зокрема при застосуванні норм законодавства про адміністративну і кримінальну відповідальність, при здійсненні адміністративного судочинства. Наприклад, уніфікація зазначених понять значно сприятиме вирішенню проблеми щодо тлумачення поняття «суб'єкт владних повноважень», який використовується у Кодексі адміністративного судочинства України.

3. Сьогодні видається, що найбільш вдалим було б доповнити ст. 3 «Визначення понять» Кодексу адміністративного судочинства такими поняттями:

Посадовою особою визнається службовець, який з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у відносинах з фізичними та юридичними особами наділений організаційно-владними повноважен-

нями і правомочний вчиняти службові юридичні дії, у тому числі застосовувати заходи дисциплінарного впливу щодо осіб, які перебувають у службово-правових відносинах.

Службовою особою є особа, яка постійно чи тимчасово обіймає посаду в органах державної влади, місцевого самоврядування, організаціях, незалежно від форм власності, і нормативно-правовими актами наділена спеціальними владними повноваженнями та правом вчиняти юридично-обов'язкові дії, щодо осіб, які не перебувають з ним у службово-правових відносинах, а у випадках, передбачених законодавством, має право застосовувати заходи адміністративного примусу. Заходи адміністративного примусу можуть включати адміністративні стягнення, але їх застосування регулюється виключно законом, зокрема Кодексом України про адміністративні правопорушення.

4. Визначення зазначених понять має знайти належне відображення і в Адміністративно-процедурному кодексі України (Кодексі адміністративних процедур). Нормативне окреслення кола суб'єктів, які мають право вчиняти владні дії щодо інших осіб, сприяє підвищенню особистої відповідальності цих осіб при здійсненні повноважень, а також вносить конкретизацію у суб'єктивний склад учасників відносин при отриманні громадянином адміністративних послуг.

5. Розмежування понять «посадова особа» і «службова особа» водночас сприятиме подальшому вирішенню проблеми адміністративно-правового регулювання їхнього правового статусу, визначення правообмежень, які зумовлені наявністю владних повноважень, здійснення представницьких функцій з іншими учасниками правовідносин, встановлення відповідних заходів юридичної відповідальності.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Публічна* служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. — К., 2007. — 735 с.
2. *Пахомов И. Н.* Виды советских государственных служащих, их права и обязанности. — Львов, 1965. — 71 с.
3. *Усольцев А. Т.* Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. — 1987. — № 2. — С. 13–19.
4. *Цветков В. В., Щербак А. І.* Дисциплинарная ответственность в аппарате государственного управления. — К., 1985. — 224 с.
5. *Петришин А. В.* Статус должностного лица : природа, структура, специализация. — К., 1990. — 74 с.
6. *Плахотнюк Н. Г.* До питання про визначення в адміністративному праві поняття посадової особи державної служби в Україні // Актуальні проблеми держави і права. — Одеса, 2003. — Вип. 19. — С. 204–207.
7. *Кульбашна О.* Співвідношення понять «службовець» і «державний службовець» у законодавстві України // Право України. — 1999. — № 4. — С. 97–101.
8. *Янюк Н. В.* Проблеми співвідношення понять «посадова особа» і «службова особа» в адміністративному праві // Право України. — 2001. — № 12. — С. 117–120.
9. *Державне* управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики : моногр. (у співавт.) / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2003. — С. 284–289.

ЕВОЛЮЦІЯ (ГЕНЕЗА) РЕЛІГІЙНОГО ПРАВОРОЗУМІННЯ

Н. ШТУРМАК
кафедра теорії держави та права (Київський національний університет внутрішніх справ)

Сучасні вчені релігійне правосвідомлення безпосередньо пов'язують з релігійною інтерпретацією права, вбачаючи витоки права у релігійному світосприйнятті, зв'язку з канонічним правом, а також священним писанням: Кораном, Старим Заповітом, Новим Заповітом, Біблією тощо. Увібравши всю сукупність плюралізму релігійних поглядів на право, кожна релігія, будь-то християнство, мусульманство, індуїзм чи інша релігія, створила свою інтерпретацію права.

Передумови до виникнення релігійного праворозуміння існували ще у додержавний період, коли існувала община або плем'я як єдиний соціальний організм, що складався з її членів (індивідів), кожен з яких відігравав свою роль у ній та територіальної еліти племені — вождівства. У цей час відбувається тлумачення права як божественного порядку, який був посланий людям богами. Цей божественний порядок для людей мав форму конгломерату окремих неузгоджених між собою поглядів, які виступали складовими права, що існували незалежно один від одного та не потребували відповідних зв'язків між собою.

Консолідація між общиною та територіальною елітою з приводу тотожного пояснення божественного порядку в результаті існування спільних богів між ними сприяла формуванню спільного бачення на походження та природу права як регулятора суспільних відносин між членами общини та територіальною елітою, які базувалися на теологічному його поясненні, але тим самим були зведені до політеїзму: різні боги у той час були наділені функціями покровительства згідно з правовим порядком [1, 670–676]. У його тлумаченні не виділялась чітка нормативність та диференціація правил поведінки для кожного її члена.

У період, коли відбувається становлення держави в результаті нестабільності та відсутності стійкості влади, домінування набувають теологічні (релігійні) погляди на право та праворозуміння, поряд із зародженням владного власного волевиявлення в праві, що поєднується з розподілом функцій права між богами і як наслідок призводять до появи позитивно-правових елементів у стародавньому праві. Все це призвело до релігійної реформи, яка полягала у

© Н. Штурмак, 2009

проведенні диференціації між теологічним (релігійним) поясненням походження права та інтересами нової владної еліти; впровадженні ідеї про природу права як створений єдиним богом норматив поведінки людей і даровані їм через пророків і правителів та вірування в одного бога, що характерне для етапу посилення владної еліти, оскільки більше відповідає її інтересам (єдиний бог — єдиний правитель як його помазаник).

Монотеїстичне пояснення сутності права характеризувалося єдиносуб'єктивним його поясненням, тобто у зв'язку з окремим індивідом, а не спільноти в цілому чи соціуму. Відбувається перетворення права на нормативний регулятор поведінки між людьми та його перехід у певний соціальний механізм [1, 670–676].

Всі ці передумови слугували основою для першого етапу еволюції релігійного праворозуміння, який був пов'язаний з інституціоналізацією церкви та поглядами мислителів: святого Амвросія Медіоланського, Августина Блаженного, який першим помітив назрівання поділу і розмежування божественного і світського законів у праві в такий спосіб, щоб мирське не суперечило божественному; святого Григорія (папа Григорій Великий), Ф. Граціаном, І. Севільського, І. Еурігена та ін. Тим самим водночас виникла суперечливість у поглядах (Сенека та Марк Аврелій Антоній), пов'язана з рівністю між пророками та правителями з приводу доступу до Бога, пріоритетності в нормативах, що проголошені правителями чи встановлених самою особою за умови несуперечності один одному.

Одним із мислителів цього періоду релігійних поглядів на право та праворозуміння виступає Ф. Аквінський, ім'я якого пов'язують з теологічним (релігійним) напрямом тлумачення права — томізмом, який у результаті своєї еволюції стає домінуючим напрямом серед послідовників теологічного (релігійного) бачення права [2, 52].

В епоху Відродження та Реформації відбувається відходження від ідей божественного праворозуміння і божественного походження права, спостерігається наближення до позицій позитивізму. У поглядах мислителів (В. Окам, М. Лютер, Ф. Віторія, Ж. Боден та ін.) прослідковується ототожнення Божественного права і природного [3, 112], розчинення Бога в природі — пантеїзм (М. Фічіно, П. Мірандолла та ін.) [4, 300], надання походження права людині (володарю) (С. Бартол, Н. Макіавеллі та ін.) [5; 6, 169], тим самим повністю не відкидаючи роль релігії у становленні й походженні права.

Новий час і XIX ст. характеризується становленням юридичного світосприйняття: юридичне праворозуміння приходить на зміну теологічного та пантеїзму епохи Реформації та Відродження; місце догми, божественного права посідає людське право, місце церкви — держава. Тим самим у цей період відбувається критика релігійного праворозуміння та релігії загалом, заперечення її корисності у суспільстві й у житті людей, поєднання релігійних і правових норм як соціального регулятора суспільних відносин, тлумачення природного права у взаємозв'язку з Божественним правом та історичним підходом до релігійного праворозуміння, поділу на епохи впливу і тлумачення права. Множина існуючих поглядів призвели до диференціації та узагальнення основних течій, виникнення суперечностей їх у змісті та значенні, вони зводяться до таких: взаємозв'язок позитивного права з релігійним правом та класифікація його за видами (Г. Гроцій, І. Тимофєєв, Б. Спіноза та ін.) [3, 178–179; 6; 7, 202, 238], зв'язка з володарем (Т. Гоббс, Р. Фільмер, Ю. Крижанич та ін.) [8],

зв'язок релігійного праворозуміння з моральністю (Г. Пухта, Б. Чичерін, В. Соловйов та ін.) [9; 7, 591; 10, 404], критика релігійного праворозуміння та релігії вцілому (Г. Айтон, Д. Локк, Ф.-М. Вольтер та ін.) [11, 216; 12; 7, 278], історичний підхід до праворозуміння (Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та ін.) [13, 115–116], регулятора суспільних відносин (Д. Віко, У. Блекстона, Ф. Шелінг та ін.) [7, 321–322; 14], зв'язку з суспільними відносинами (К. Галлер, Р. Паунд, В. Клочков та ін.) [11, 393; 15, 17], релігійно-нормативного регулятора суспільних відносин (С. Токарев, В. Іванов, Ю. Тихомиров та ін.) [16, 458–459].

У сучасному світі в релігійному праворозумінні спостерігається повернення до ідей томізму, в якому кожне визначення, поняття, яким оперують томісти в праві, узгоджене із загальною філософією і теорією томізму, а тому не може ситуативно переглядатися. Саме цей жорсткий порядок до змін у праві спричинив високу стабільність сутності права у томістів, які розглядають право як сукупність основних засад розвитку суспільства, що відповідають принципам божественного права (порядку) і розвиваються на основі вищого божественного закону.

На сьогодні томізм отримав три основні гілки свого розвитку: неотомізм, католицизм і неосхоластизм, представники яких чітко дотримуються класичних томістських позицій: 1) згідно з неотомістською концепцією (І. Месснер, Т. Меєр, В. Катрейн, Е. Велті, Ж. Марітен, А. Утц та ін.) право тлумачиться як сукупність лише тих законів, які відповідають божественним заповідям; 2) католицьке вчення з представниками Ж. Дабен, Г. Кюнг, А. Трюйоль, К. Войтила, Б. Мондін та інших визначають право як правила поведінки, настанови і позитивні приписи, що встановлюються Богом, церквою і світською владою, якщо остання діє відповідно до приписів перших; 3) неосхоластики (І. Гессен, М. Шак, К. Ренер, Е. Корста та ін.) інтерпретують право як вічний, незмінний божественний світопорядок, норми якого виводяться з божественних одкровень [1, 670–676].

Крім існуючих гілок томізму відбуваються наукові спроби поділу його на нові філософські течії, серед яких виокремлюють: ортодоксальний томізм, представники якого виступають проти будь-яких нововведень до вчення Ф. Аквінського, ренесансний томізм або «друга схоластика», що доповнює вчення Ф. Аквінського гуманістичними ідеями і положеннями XVI–XIX ст. і неотомізм XX ст., прихильники якого нібито істотно відійшли від вчення свого вчителя.

У теорії держави та права сучасне релігійне праворозуміння, серед інших типів інтерпретації права розглядають у взаємозв'язку з природно-правовим або юснатуралістичним (філософським або етичним [17, 115–117]) типом праворозуміння, яке серед своїх концепцій виділяє теологічну або релігійну концепцію праворозуміння [18]. Він зводиться до того, що природне право має не лише божественне походження, а й божественну сутність, віддаючи роль засобу здійснення цілей призначених богом для людини позитивному праву [19, 48–50], в якому правові норми прямо або опосередковано витікають від Бога, від божественної влади, де Бог визначає все на землі і він же встановлює порядок, за яким всі люди наділяються правами, незалежно від того, в якій державі вони живуть. За релігійним типом праворозуміння питання походження права розглядається однозначно (від Бога), і спричиняє релігійні правові властивості права: божественна похідність, незмінність у часі, незалежність від людської волі, захованість права, рівність перед вищою волею [1, 670–676]. Цей тип праворозуміння от-

римав свій вираз у двох течіях неопозитивізму і неопротестантизмі, в яких право розуміється як результат божественного творіння, дія духовних початків, відображення божественного розуму в суспільному порядку. Представники доктрини неотомізму, поклавши в основу погляди Ф. Аквінського, зазначали, що природне право відкривається людським розумом і за допомогою вільної волі втілюється у вчинках і діях людини для досягнення ним визначених божественних цілей і це право як сукупність вічних, незмінних і абсолютних принципів «людської природи» походить від Бога. Представники неотомізму намагалися пов'язати релігійну сутність права з природно-правовими началами й емпіричними оцінками суспільних відносин із метою заснування більш життєздатного і реалістичного варіанту його вчення (Ж. Марітен [20], А. Ауер [21, 61], І. Месснер [22, 35], Ж. Дабен, В. Катрайн, Р. Марчич, Й. Месснєр, А. Фердосе та ін.), і зазначали, що релігійний тип праворозуміння постає першоосновою природного типу праворозуміння і визначає похідність природного права від мудрості й волі Бога.

Неопротестантство з представниками У. Раушенбуш, Ш. Метьюс, Ф. Піболді, К. Барт, Е. Бруннер, Р. Нибуров, П. Тиллих та інші, що посилається на положення Августина про волю Бога як основу і джерело природного права і заперечує пізнання розумом божественного порядку, орієнтується на Священне Писання. Ідеї неопротестантського напряму представлені у трьох концепціях, в яких природне право тлумачиться як питання віри (Х. Домбойс, Е. Вольф та ін.), як нормативно-правове переломлення і вираз існуючих біблійних текстів (Ф. Хорст) і заповідей (Е. Вольф), або ствердження про заснованість природного права на божественному джерелі, як форми виявлення та буття божої волі, наміру, думки у вигляді божественно створеного порядку природи, який як взірець повинен мати нормативне значення для справедливих людських настанов (Е. Бруннер, Ж. Еллюль та ін.).

За релігійним типом праворозуміння субстанція права розглядається у зверх індивідуальному початку (божественній волі, державі), яке задає індивіду норму поведінки, якій людина повинна підкорятися, навіть якщо вона суперечить її волі й інтересу, а його цінність — це вічний божественний закон, де права людини — це природно-правове визнання гідності людської особистості, тим самим визнаючи мораль як регулятор впливу природного права на всі сфери життєдіяльності людей.

Релігійний тип праворозуміння, який виступає як узагальнююче поняття відношення до права існуючих у світі релігій та релігійних течій, що й обумовлюють його поділ за підвидами або класами (наприклад, християнське праворозуміння, яке можна поділити на католицьке та протестантське тощо) і безпосередньо пов'язаний з еволюцією релігії, пройшов великий шлях свого розвитку в конкурентності з іншими типами праворозуміння [1, 670–676].

Кожна релігія або релігійна течія тлумачить право по-різному в результаті існування своїх особливостей історичного розвитку (бо деякі релігії зародились ще з давніх часів, наприклад християнство, буддизм та іслам, інші — в результаті розколу основної релігії, появи нових течій) та особливостей розвитку, адже деякі релігії занепадають, припиняють своє існування або переходять в іншу релігію, наприклад ранні форми релігії [16]; відмінності у змісті релігійних текстів священних книг, в яких викладено основи релігійного вчення; територіальних особли-

востей; особливостей економічного розвитку суспільства тощо.

Порівняно з іншими типами релігійне праворозуміння характеризується своїми специфічними рисами: синтезоване з релігійних положень тлумачення права — походження права від Бога, про створюваність права для регулювання поведінки людей, що надається людині через посередника або пророка, виокремлення природного права, що має божественне походження і сутність, та позитивного як засіб здійснення цілей, призначених Богом для людини; приблизно має такий вигляд — сукупність настанов, які передаються через пророка або посередника, що мають божественне походження та сепарацію серед божественно-походженого та божественно сутнісного природного права, і позитивного права, як призначеного Богом цільового засобу, та створені для регулювання поведінки людей; поділ суб'єктів на категорії віруючих та їх підвиди залежно від належності до тієї чи іншої релігії, невіруючих, атеїстів тощо; нечіткою визначеністю у сучасній юридичній науці як окремого типу праворозуміння, віднесення його до філософського або природно-правого типу тощо. Релігійне праворозуміння слугує основою для дослідження сучасних типів праворозуміння, проведення порівняння, аналізу, впливу один на одного тощо; сприяє визначенню тенденцій розвитку у поглядах на праворозуміння серед теологів, теоретиків і філософів й інших мислителів та проведенню історичного аналізу, синтезу тощо на праворозуміння, показує зв'язок та вплив на сучасне розуміння права; тим самим робить внесок у сучасну юридичну науку в питаннях і проблемах розуміння права.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Буткевич О. В.* Теоретичні аспекти походження і становлення міжнародного права : моногр. — К., 2003. — 799 с.
2. *Чичерин Б.* Политические мыслители древнего и нового мира. — СПб., 1999. — 331 с.
3. *Орач Є. М.* Історія політичних і правових вчень : навч. посіб. — К., 2005. — 560 с.
4. *История* философии в кратком изложении. — М., 1991. — 591 с.
5. *Макіавеллі Н.* Государь : рассуждения о первой декаде Тита Ливия. — М., 2002. — 543 с.
6. *История* политических и правовых учений. Домарксистский период / под ред. О. Э. Лейста. — М., 1991. — 528 с.
7. *История* политических и правовых учений : учеб. для вузов / под ред. В. С. Нерсесянца. — М., 2002. — 736 с.
8. *Гоббс Т.* Левиафан // Соч. : в 2 т. — М., 1989. — Т. 2. — 386 с.
9. *Пухта Г. Ф.* Энциклопедия права. — Ярославль, 1872. — 99 с.
10. *Соловьев Э. Ю.* Личность и право // Прошлое толкует в нас. — М., 1991. — 432 с.
11. *История* политических и правовых учений / под ред. О. Э. Лейста. — М., 1999. — 678 с.
12. *Локк Д.* Два трактата о правлении // Соч. : в 3 т. — М., 1988. — Т. 3. — 486 с.
13. *Дробышевский С. А.* История политических и правовых учений : основные классические идеи. — М., 2003. — 412 с.
14. *Памфіл Юркевич.* Історія філософії права. Філософія права. Філософський щоденник. — К., 1999. — 733 с.
15. *Клочков В. В.* Религия, государство, право. — М., 1978. — 387 с.
16. *Токарев С. А.* Религия в истории народов мира. — М., 1986. — 576 с.
17. *Общая* теория права и государства : учеб. / под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд. — М., 2000. — 520 с.
18. *Пристенский В. Н.* Правовой нигилизм : философско-антропологические корни / В. Н. Пристенский // http://www.orenburg.ru/culture/credo/01_2005/11.html
19. *Бернацкий Г. Г.* Евгений Николаевич Трубецкой : естественное право и религия. — СПб., 1999. — 144 с.
20. *Maintain J.* The Rights of Man and Natural Law. — N. Y., 1947.
21. *Auer A.* Elemente aus dem modernen Naturrecht fur die demokratische Gesellschaftsordnung // Das Naturrecht in derpolitischen Theorie. — Wien, 1963.
22. *Messner J.* Das Naturrecht 7 Aufl Berlin. — 1984.

Рекомендовано до друку кафедрою теорії держави та права Київського національного університету внутрішніх справ.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДЖЕРЕЛ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

А. ЛУКАШЕНКО
Інститут законодавства Верховної Ради України

Аналіз положень Конституції України визначає концепцію самоврядування рангом однієї з ключових проблем формування влади, що підтверджується і досвідом європейських країн, зокрема Європейською хартією місцевого самоврядування.

Для жителів будинків, вулиць, кварталу або інших територіальних одиниць передбачено можливість створювати органи самоорганізації, які отримують дозвіл на утворення та частину повноважень, майна, фінансів. Основним законом реалізації вказаного конституційного положення є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Водночас законодавець неповно зазначив, яким саме повинен бути механізм делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам самоорганізації населення, якими повноваженнями мають наділятися останні. Таким чином, ці питання залишені на розсуд органів місцевого самоврядування (ст. 5) [16].

За сучасних умов та прагнень України розвиватись демократичним шляхом, стати повноправним членом Європейського Союзу як міжнародної організації та європейської спільноти як «культурного явища», одним із важливих питань є повноцінне функціонування органів самоорганізації населення. Адже це одна з найнеобхідніших умов для розвитку громадянського суспільства. Законодавча реальність їх відносить до одного з елементів системи місцевого самоврядування. Маючи досить складну громадсько-публічну природу, органи самоорганізації повинні бути узгоджені з системою вітчизняного місцевого самоврядування.

Проаналізуємо розуміння повноважень у науковій юридичній літературі. Термін «повноваження» юридична енциклопедична література пояснює як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, що закріплені за ними у визначеному законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Одночасно вказується на його близькість за своїм значенням до терміна «компетенція» [17, 590]. На думку П. Біленчука, В. Кравченка та М. Підмогильного, повноваження місцевого самоврядування зазначаються як «права і обов'язки територіальних громад,

© А. Лукашенко, 2009

органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування», що «визначаються Конституцією і законами України, іншими правовими актами» [3, 24]. Д. Голосніченко розглядає повноваження з огляду на ознаку їх владності та як елемент характеристики органів влади і місцевого самоврядування [5, 123–124].

У зазначених підходах до спільної думки сходяться позиції наявності прав і обов'язків для реалізації покладених функцій. Акценти відмінності зроблені на комплексному розумінні прав і обов'язків окремих елементів місцевого самоврядування (територіальна громада), здійсненні завдань, передачі повноважень населенням на здійснення влади відповідним державним органам.

Законодавець повноваження органів самоорганізації населення чітко прописує у статтях 14–15 їх профільного Закону, розподіляючи на власні й делеговані [15]. До власних повноважень належать ті, що були надані відповідно до Конституції та законів України сільській, селищній, міській або районній у місті (у разі її створення) раді органам самоорганізації населення (далі — ОСН) під час їх утворення, а до делегованих — повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє ОСН.

Згідно з чинним законодавством ОСН не мають права погоджувати документи, які ініціювали жителі мікрорайонів, вулиць чи будинків. Як унормовано в ст. 14 їх профільного Закону [15], вони можуть лише «сприяти», «представляти», «інформувати», «організовувати на добровільних засадах» тощо. Більш ефективним, на наше переконання, був би механізм представлення ініціатив місцевих жителів не депутатами місцевих рад, а органами самоорганізації, які повинні бути наділені відповідними повноваженнями.

О. Остапенко власними повноваженнями органів самоорганізації вважає ті, що «віднесені Законом до їх відання, які надаються йому відповідною місцевою радою при створенні такого органу і які не належать до відання інших суб'єктів місцевого самоврядування й органів державної влади» [14, 11]. А делеговані — повноваження сільської, селищної, районної в місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє ОСН.

Водночас нейтральних повноважень, тобто неналежних іншим суб'єктам місцевого самоврядування та органам державної влади, в природі немає і бути не може. На нашу думку, природним є той факт, який свідчить про те, що власні повноваження є власними тому, що їх ніхто не делегує і вони виникають (виходять) за територіальною ознакою, тобто залежать від того, де утворюються безпосередньо органи самоорганізації. А вже все, що є на тій території, має належати до компетенції органів самоорганізації, бо вони утворюються для того, щоб бути повноправними господарями і не допускати територіального свавілля осіб, підприємств, установ, організацій щодо власної прибудинкової зони заради власної вигоди або вигоди третіх осіб. Лише у цьому разі власні повноваження будуть відповідати природному праву, яке необхідно закріпити у Конституції України.

До цього часу органи самоорганізації утворюються на строк повноважень ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про цей орган, і функціонують на основі їх статутів або положень, що затверджу-

ються загальними зборами, де також установлюються структура, штати, витрати на утримання можливого апарату. У разі реєстрації вони набувають статусу юридичної особи, а з дня легалізації — власних повноважень.

І власні повноваження, і делеговані повноваження ОСН є самоврядними повноваженнями [8, 65]. Органи самоорганізації населення з питань, віднесених до їх повноважень, можуть приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру. Порядок припинення їх повноважень зазначений у ст. 25 профільного Закону [15]. У законопроекті «Про внесення змін до Закону України "Про органи самоорганізації населення"» від 28 січня 2008 р. № 1444 (щодо строку дії повноважень ОСН та його членів, ст. 11), особливої уваги, на нашу думку, заслуговують частини 2, 4, 8 ст. 11, де вказується на припинення ОСН своєї діяльності у разі припинення власних повноважень, обрання ОСН на строк не довше, ніж на 5 років, що визначено зборами (конференцією) жителів, а також те, що делегованими повноваженнями ОСН наділяються відповідною радою на невизначений строк.

Норма ст. 140 Конституції України (прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. зі змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV, станом на 30 вересня 2009 р. № 23-рп/2009 дає право сільським, селищним і міським радам наділяти органи самоорганізації частиною власної компетенції, передавати їм необхідні фінанси та майно. Ми згодні з думкою В. Антоненка, М. Баймуратова, О. Батанова [1, 494–495] та інших учених-юристів щодо фактичного законодавчого невизначення кола власних повноважень сільських, селищних, міських рад та інших органів місцевого самоврядування, що відображається і на власних повноваженнях органів самоорганізації населення. Вважаємо, що ця позиція ґрунтується на ч. 6 ст. 140 Конституції України, ч. 1. ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування» [16], де зазначено, що ради можуть створювати ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції. У пункті 20 ст. 26 цього Закону ради приймають рішення про наділення ОСН окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування. А за профільним Законом про самоорганізацію населення (ст. 2) власні повноваження ОСН надаються радами під час його утворення [15].

Таким чином, проаналізувавши викладені вище думки, слід зазначити, що у ч. 6 ст. 140 Конституції України, ч. 1. ст. 14 і у п. 20 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування», увага й воля законодавця зосереджується на тому, що *ради можуть створювати ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції* (курсив наш. — *А. Л.*). Зазначене формулювання суперечить самій суті й природі ОСН, а саме: самоорганізації і ніяк не створення радами різного рівня, які відповідно до законодавства можуть наділяти органи самоорганізації частиною власної компетенції. І маємо знову суперечності — «частиною власної компетенції», а не «власними повноваженнями», про які весь час йдеться в юридичній літературі.

Водночас слід визначити і термінологічну проблему розуміння сутності та співвідношення термінів «окремі повноваження», «надані повноваження», «власні повноваження», «делеговані повноваження», «частина власної компетенції». Так, В. Кравченко вважає, що існує підміна понять «можуть надаватися законом окремі повнова-

ження» (Конституція України, ч. 3 ст. 143) та «делеговані повноваження» (Закон України «Про місцеве самоврядування») [1, 494–496].

За словником української мови дієслово «надавати» пояснюється як дія, давати можливість мати щось, користуватися чимось, додавати якусь властивість, наділяти якими-небудь рисами, примушувати когось що-небудь робити. Це джерело пояснює «делегований» як пасивний дієприкметник теперішнього часу, а власне «делегування» як дію — передачу функцій повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. І, нарешті, розуміння прикметника «власний» тлумачиться як належний кому-, чому-небудь за правом власності [4, 557, 213, 151]. Таким чином, і «надані», і «делеговані» повноваження за морфологічними ознаками української мови є пасивними дієприкметниками теперішнього стану, а отже, їх схожість вбачається у здійсненні щодо них дій суб'єктами, у нашому випадку — місцевого самоврядування, а конкретно ОСН. Відмінним є те, що надані повноваження передаються або надаються органам місцевого самоврядування як їх постійний обов'язок, вони вилучаються з компетенції органів виконавчої влади. Делеговані ж повноваження за своєю природою передбачають тимчасове виконання повноважень на договірних засадах, за згодою того об'єкта, кому вони делегуються на визначений термін або необмежено, що є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження. Вважаємо основною їх рисою відносну необмеженість (межі території, на якій розташовані ОСН, нерухомості, фінансування тощо). Про недосконаліть правового регулювання, пов'язаного з відсутністю розмежування цих понять (наданих та делегованих повноважень) та їх правову природу зазначається й у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на законопроект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (реєстраційний № 1472 від 1 лютого 2008 р.).

Власні повноваження означають виключно якість предмета, мають рису постійності як і надані повноваження, але постійність, на нашу думку, з'являється з моменту їх природи виникнення, утворення, народження, а не як процес або кінцевий стан якості дії.

Поряд із зазначеними точками зору існують інші. С. Квітка вказує на те, що органам самоорганізації не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування [7, 57]. Це означає наявність тільки власних повноважень у них. На думку В. Кравченка, вітчизняне законодавство не має правила договору як акта передачі, де конкретний орган виконавчої влади передає відповідні повноваження і є рішення органу місцевого самоврядування про прийняття на себе зазначених обов'язків [1, 496]. Ініційований народним депутатом України О. Омельченком (реєстраційний № 1472 від 1 лютого 2008 р.). Проект закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (ч. 4 ст. 2) свідчить про підтримку вказаної раніше позиції.

Іншої думки дотримуються Л. Беззубко та Д. Кольцова, які вказують на те, що «якщо органи самоорганізації населення не є органами влади, то їм можуть делегуватися розпорядчі функції, але не владні повноваження»

та наполягають на використанні принципу субсидіарності при розподілі повноважень органів самоорганізації населення [2, 16, 110]. З огляду на практику самоорганізації населення, у випадках більш складної їх ієрархічної структури, як-от комітети мікрорайонів у великому місті, ще й вуличні, квартальні чи будинкові комітети, структурно підпорядковані комітету мікрорайону, має бути ретельно прописаний радою у положенні про ОСН «ієрархічний розподіл обов'язків та відповідальності між елементами структури самоорганізації населення» [11, 105].

За сучасних умов досить суперечливим є питання про надання дозволу на створення ОСН відповідною радою — міською чи районною у місті. Тому як один із варіантів пропонується схема розмежування повноважень міської та районних у місті рад з питань створення та діяльності ОСН. До думки про існуючий обмежений перелік власних і делегованих повноважень, які слід доопрацювати, неодноразово звертаються юристи-практики та науковці [12, 25–26, 47].

Проаналізовані погляди відображаються і в тенденціях розвитку органів самоорганізації. В. Алексєєв зазначає, що все більше владних повноважень передаються на найнижчий рівень управління, де процес йде повільними темпами і здебільшого пов'язаний із недосконалістю чинного законодавства у цій сфері [9, 189–190].

Серед сучасних тенденцій розвитку ОСН слід виокремити напрям з організації та роз'яснення їх роботи поміж жителів відповідної території [10, 25]. Гостро виокремлюється проблема отримання належної інформації про їх сутність та діяльність, а також щодо практики реалізації повноважень ОСН, повідомлення про їх значення у вирішенні соціально-економічних, культурних, побутових та інших потреб тощо.

Тож, відповідно до думки науковців [9, 108], необхідно створювати та знаходити оптимальні правові засади щодо ефективної взаємодії між ОСН та місцевими органами державної виконавчої влади.

Отже, слід дійти таких висновків:

1) делеговані повноваження органів самоорганізації не згадано в конституційних нормах, положеннях правової доктрини, що потребує уточнення понять «наданих» і «делегованих» повноважень на законодавчому рівні;

2) чинне законодавство, що регулює основи функціонування органів самоорганізації населення, має певні недоліки, які не дають змоги належним чином розвивати наявний громадянський потенціал цієї важливої ланки в системі місцевого самоврядування: досі залишаються неврегульованими питання щодо неприбутковості органів самоорганізації; механізму делегування повноважень місцевими радами; розмежування статусів і фінансування між ОСН різного рівня, що діють на одній території;

3) необхідно внести зміни до законодавства України про місцеве самоврядування, де варто передбачити набуття власних повноважень ОСН як повноважень, що існують фактично. Це пояснюється тим, що власні повноваження не можна делегувати (тобто те, що й так вже належить мешканцям будинку, населенню вулиці, мікрорайону тощо), — такі повноваження вже є незалежно від волі законодавця, органів місцевого самоврядування тощо;

4) існуюче положення ч. 1. ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування», на нашу думку, суперечить досвіду європейських країн (зокрема частинам 1, 2 ст. 4 Європейської хартії

місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікованої Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР);

5) внести зміни до Закону України «Про органи самоорганізації населення».

На наше переконання, рішення відповідної місцевої ради про дозвіл на створення сільського, селищного комітету; вуличного, квартального комітету; комітету мікрорайону; будинкового комітету; комітету району в місті, не повинно закріплюватися за будь-якою місцевою радою. До компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування, у зв'язку із зазначеним, слід віднести тільки реєстрацію ОСН, тобто засвідчити факт їх створення і таким чином визнати їх (тобто зафіксувати юридичний факт самоорганізації. — *А. Л.*), але тільки не пов'язувати цю процедуру з дозволом на існування ОСН.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Актуальні* проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. В. Кравченко та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. — К., 2007. — 864 с.
2. *Беззубко Л. В.* Органи самоорганізації населення : проблеми і шляхи рішення / Л. В. Беззубко, Д. В. Кольцова. — Донецьк, 2006. — 122 с.
3. *Біленчук П. Д.* Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право : навч. посіб. для вищ. навч. закл. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. — К., 2000. — 304 с.
4. *Великий* тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. — К. ; Ірпінь, 2003. — 1440 с.
5. *Голосніченко Д.* Поняття повноважень, їх владна природа та походження від суверенітету Українського народу // Право України. — 2007. — № 2. — С. 123–126.
6. *Друкер П. Ф.* Новые реальности в правительстве и политике, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении / П. Ф. Друкер. — М., 1992. — 382 с.
7. *Квітка С. А.* Місцеве самоврядування : навч. посіб. / С. А. Квітка. — [2-ге вид., доп.] — Д., 2004. — 107 с.
8. *Місцеве* самоврядування в Україні : проблеми та перспективи / В. М. Бесчастний, Ю. В. Делія, В. А. Устименко, Р. А. Джабраілов, І. С. Щебетун ; ред. В. М. Бесчастний. — Донецьк, 2005. — 272 с.
9. *Місцеве* самоврядування та самоорганізація населення в м. Києві : стан, проблеми та ризики розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 15 берез. 2006 р.) / за заг. ред. О. П. Литвина, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко. — К., 2006. — 217 с.
10. *Мукшименко А. П.* Органи самоорганізації населення. Сучасні тенденції. Основи створення, проблеми функціонування та розвитку : наук.-метод. посіб. / А. П. Мукшименко, С. Я. Рудик, І. С. Яковець. — К., 2006. — 207 с.
11. *Організація* роботи керівника територіальної громади : навч.-метод. зб. / Чернігів. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, органів місцевого самоврядування, держ. підприємств, установ і організацій / [уклад. : В. М. Бойко, М. Д. Верес, В. Я. Матяш, С. В. Бутко]. — Чернігів, 2006. — 180 с.
12. *Органи* самоорганізації населення : створення, легалізація, організація діяльності : нормат. акти, навч.-метод. матеріали / Асоціація міст України та громад; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі за сприяння Міжнародного фонду «Відродження» / В. В. Кравченко, Н. В. Кравченко, В. С. Лісовик, М. В. Пітцик, Т. Д. Щербань ; ред. В. В. Кравченко. — К., 2004. — 176 с.
13. *Орловський О. С.* Правовий статус органів самоорганізації населення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. С. Орловський. — Одеса, 2004. — 265 с.
14. *Остапенко О. Г.* Правовий статус та організація діяльності органів самоорганізації населення в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституційне право» / О. Г. Остапенко. — Х., 2008. — 20 с.
15. *Про органи* самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
16. *Про місцеве* самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР : станом на 3 червня 2008 р. № 309-VI (309-17) // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
17. *Юридична* енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 2002. — Т. 4 : Н–П. — 720 с.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ЄДИНОГО ГРОМАДЯНСТВА

І. ТОЛКАЧОВА
Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі

Стаття 4 Конституції України говорить про те, що в Україні існує єдине громадянство. Відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство» принцип єдиного громадянства держави Україна виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Це означає неможливість наявності громадянства АР Крим, м. Києва або Севастополя, чи будь-якої області. Єдине громадянство є невід'ємною умовою існування незалежної унітарної держави. Якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України [3]. Це означає, що держава не бере до уваги наявність у такої особи громадянства (підданства) іншої держави і ставиться до неї як до свого громадянина, визнаючи за ним права та покладаючи відповідні обов'язки. Але якщо громадянин України після досягнення ним повноліття добровільно набув громадянство іншої держави, то він втрачає українське громадянство. Відповідно до п. 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство України» «добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України для набуття громадянства іншої держави повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про таке набуття відповідно до порядку, встановленого національним законодавством держави, громадянство якої набуто».

Дослідженням принципів громадянства України та інституту громадянства України в цілому займалися такі видатні вчені, як Р.Б. Бедрій [1], Ю. Боярс [2], Л. Воєводін, Д. Златопольський [4], С. Косаков [6], О. Лотюк [7], В. Мелащенко [8], Ю. Тодика [10], П. Чалий [11].

У Законі України «Про громадянство» [3] зафіксовано, що громадянство в Україні, незалежно від його набуття, є рівним і єдиним. Незалежно від того, чи мають громадяни свій статус громадянства від народження, чи вони набули його на інших підставах, усі громадяни України користуються рівними правами і є рівними перед законом.

Визнання Конституцією України єдиного громадянства в Україні є одним із суттєвих принципів громадянського суспільства, умовою існування міцної суверенної української держави, яка будується на демократичних і правових засадах. Конституційне положення покликане забезпечити єдиний правовий статус для всіх громадян, які мешкають на території України та мають українське громадянство. Заборонена можливість юридичних утисків громадян, які прийняли громадянство інших держав, але мають помешкання на території України. З моменту прийняття Конституції України, яка набула чин-

© І. Толкачова, 2009

ності, встановлення принципу єдиного громадянства в Україні зумовлює однакове розуміння кожною людиною своєї причетності до долі незалежної держави — України.

Важливим є те, що зникло підґрунтя політичних і юридичних колізій, які існують у тих державах, де конституціями і законами визнається інститут подвійного громадянства, наприклад США, Канада, Іспанія, Швейцарія та ін. Такий інститут породжує дуже велику кількість суперечностей, законодавчих неузгоджень внаслідок неоднакового обсягу прав і свобод, якими біпатрид (тобто особа з подвійним громадянством) можуть реально користуватися за місцем мешкання, і тими, за яким вони мають право отримувати захист відповідно до правопорядку, що діє на їх етнічній батьківщині, громадянами якої вони також визнаються. Керуючись такими принципами, у практиці міждержавних відносин склалась тенденція уникати застосування інституту подвійного громадянства, а користуватися ним тільки на основі двосторонніх угод.

Можна зазначити те, що у багатьох країнах законодавство про громадянство переважно або частково засновано на так званому *jus soli* («право ґрунту»), що надає вирішальне значення факту народження особи на території цієї держави. Такий підхід, природно, спричиняє численні ситуації подвійного громадянства. У США і Канаді діти імігрантів (а у Великій Британії — майже всі), які там народилися, при народженні отримують громадянство відповідних держав. Діти імігрантів, що народилися у Франції, зазвичай набувають французького громадянства після досягнення 18-річного віку за тієї умови, якщо вони до цього моменту ще живуть на французькій території. Проте в кожній з названих чотирьох країн майже всі ці діти матимуть щонайменше ще одне громадянство. Річ у тому, що в більшості країн еміграції закони про громадянство засновані на *jus sanguinis* («право крові»), тобто на критерії походження: тому діти іммігрантів отримують громадянство батьків, незважаючи на те, що народилися в іншій країні.

Подвійне громадянство (біпатризм), як і безгромадянство (апатризм), слід розглядати як негативні явища. Й. Кунц розглядав біпатриз як нетерпиме явище, що містить суперечності як джерело серйозних міжнародних конфліктів [2]. Німеччина та Швеція мають жорсткі обмеження подвійного громадянства. Але і в цих державах кількість осіб з подвійним громадянством досить істотна. За наявними статистичними даними, у Німеччині натуралізація імігрантів майже в кожному третьому випадку приводить до подвійного громадянства, тому що допускаються численні винятки з правил, відповідно до яких умовою натуралізації є відмова від попереднього громадянства. У свою чергу, у Польщі останній президент Другої республіки (1918–1939 рр.) мав, крім громадянства Польщі, громадянство Швейцарії, куди і вирушив після вторгнення у Польщу гітлерівських військ [5, 129–130].

Розповсюдження подвійного громадянства стимулюється також характерними для нашого часу великими переміщеннями біженців. Біженці, як правило, натуралізуються частіше та швидше, ніж інші іммігранти, та від них лише у рідких випадках вимагається відмова від попереднього громадянства як попередня умова натуралізації.

Реально існуюча кількість осіб, які мають подвійне громадянство, не встановлена, але відомо, що таких людей багато та з часом їх кількість зростає.

Зокрема причинами виникнення біпатризму є територіальні зміни, міграція населення та розходження законодавств держав про порядок набуття та втрати громадянства. Усунення подвійного громадянства можливе за допомогою як внутрішньодержавних, так і міжнародно-правових засобів [1, 116].

Єдине громадянство проголошено в Конституції України як існуюче, що дає можливість застосовувати юридичні внутрішньодержавні механізми захисту прав і свобод громадянина за їх тісної взаємодії з міжнародно-правовими процедурами захисту прав і законних інтересів усіх громадян, виробленими та застосовуваними в міжнародному співтоваристві.

Єдине громадянство в Україні є умовою стабільності політичної і соціальної ситуації в країні, усуває моральну напругу, національну конфронтацію людей, які на засадах спільної патріотичної мети і солідарності будують незалежну державу — Україну. Встановивши принцип єдиного громадянства, Конституція України вносить цим упорядкованість і врегульованість у суспільні процеси. У свою чергу, це дає можливість координувати й узгоджувати інтереси різних соціальних груп і політичних сил, підводити правову основу під складну систему зв'язків і відносин людей у суспільстві. Тому світова практика йде шляхом негативного відношення до біпатризму, тобто наявності осіб з подвійним громадянством [9, 40].

Законодавство України дає можливість особам, які проживають на території України, отримати громадянство України і володіти всіма конституційними правами і свободами, відповідними обов'язками громадянина України. Наше законодавство керується тим, що кожний має право набути та вийти з громадянства України відповідно до Закону. Також є суттєвим те, що при цьому не беруться до уваги походження, соціальне положення, расова та національна належність, стать, освіта, відношення до релігії, політичні та інші переконання. Належність особи до громадянства України дає змогу брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів дежавної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України) та інші привілегії.

Тому законодавство України про громадянство спрямоване на скорочення випадків біпатризму (подвійного громадянства) та апатризму (безгромадянства). Україною було укладено численні міжнародні договори з цього приводу. Одним із прикладів є Договір між Україною та Республікою Узбекистан про запобігання виникненню випадків подвійного громадянства, підписаний 15 грудня 1996 р. та ратифікований 13 липня 1999 р. [9, 225–230].

Гаазька конвенція від 12 квітня 1930 р. керувалася невизнанням подвійного громадянства і рекомендувала ставитись до біпатридів як до осіб, що мають лише одне громадянство. При цьому пропонувалося визначати громадянство або за місцем «звичайного чи переважного проживання», або за принципом «ефективного» громадянства, тобто за громадянством тієї держави, з якою особа більш тісно пов'язана і де вона реально використовує всі свої права чи переважну більшість з них (ст. 5 Конвенції). 30 серпня 1961 р. у Нью-Йорку була ухвалена Конвенція про скорочення безгромадянства. 6 травня 1963 р.

країни — члени Ради Європи також підписали Конвенцію про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства. Так, 24 листопада 1977 р. Радою Європи було ухвалено Додатковий протокол до зазначеної Конвенції та внесено до неї поправки.

Підсумовуючи зазначене, можна дійти висновку, що єдине громадянство в Україні — це міцний правовий зв'язок людини з державою, що зумовлено сукупністю їх взаємних прав, обов'язків і відповідальності. Такий зв'язок ґрунтується на визначеній державою наявності в людини, яка проживає в Україні, основних прав і свобод, гарантує повагу до гідності громадянина, що регулюється законом відповідно до міжнародно-правових актів. Громадянство є одним із найбільш важливих прав людини, основою правового статусу особи як всередині будь-якої держави, так і в міжнародному спілкуванні. Тільки за посередництвом громадянства виникає міцний і стійкий у просторі і часі політико-правовий зв'язок між державою та окремою особою, який дає індивіду і державі право на повне використання всіх переваг, що випливають з їхніх взаємних прав та обов'язків. В оптимальних умовах лише на основі громадянства певної держави окрема особа може скористатися максимальним рівнем прав, гарантованих цим громадянством, як у державі, так і в міжнародному спілкуванні. Як апатризм, так і біпатризм порушують цей оптимальний режим регулювання правового статусу індивіда, тому вони є небажаними явищами. Апатризм часто є передумовою значних обмежень в правах, а біпатризм призводить до нечіткості та суперечностей у визначенні правового статусу осіб із подвійним громадянством та до конфліктів у міждержавних відносинах. У зв'язку зі згаданими причинами держави за допомогою внутрішньодержавних, а також міжнародно-правових засобів намагаються усунути негативні правові наслідки як апатризму, так і біпатризму.

Розглянувши основні теоретичні підвалини інституту громадянства та договірно-правову базу, на якій цей інститут ґрунтується, можемо відзначити факт невеликої кількості міжнародних угод світового характеру, що відповідно спричиняє колізії законів про громадянство різних держав та міжнародного права. Щодо українського законодавства, то серед інституцій конституційного права нашої держави інститут громадянства є одним із найважливіших правових інститутів. У нормах вітчизняного законодавства, що регулюють цей інститут, у цілому відображені положення міжнародних документів з питань громадянства, а також враховано позитивний досвід законодавчого регулювання зазначених питань в інших державах.

Розглянувши основні проблеми громадянства, що зустрічаються у практиці міжнародного права, можемо зазначити, що незважаючи на намагання міжнародної спільноти усунути конфліктні питання з цього приводу, колізії усе ж трапляються, зокрема, через конфлікти внутрішніх законодавств держав між собою та з міжнародним правом. Тому це питання потребує ширшого доопрацювання на міжнародній арені.

Найбільш вдалою спробою усунення негативних правових наслідків подвійного громадянства та безгромадянства слід вважати договір між скандинавськими країнами 1969 р. Система договорів з питань громадянства між розвиненими країнами безперервно вдосконалюється та онов-

люється. Найбільш позитивною обставиною є те, що діалектичний розвиток цієї договірної системи, власне, ніколи не зупинявся.

Проте слід зазначити, що загальний рівень міжнародно-правового регулювання питань громадянства на основі універсальних норм все ще досить низький. У міжнародному праві вироблено цілий ряд прогресивних норм у сфері громадянства, що мають характер звичаїв та користуються широким або навіть загальним визнанням, але їхня універсальна кодифікація в рамках ООН поки що не здійснена, незважаючи на те, що така необхідність існує, оскільки колізії законів про громадянство різних держав продовжують викликати ускладення у міждержавних відносинах.

Усунення існуючих міждержавних суперечностей можливе шляхом розширення — за умови поваги законодавства кожної держави — міжнародного співробітництва у здійсненні соціальних, політичних та особистісних прав людини, до яких саме і належать права у сфері громадянства.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Бедрій Р. Б.* Конституційно-правові основи громадянства України : моногр. — Л., 2006. — 164 с.
2. *Боярс Ю. Р.* Вопросы гражданства в международном праве. — М., 1986. — 157 с.
3. *Відомості* Верховної Ради України. — 2001. — № 13. — Ст. 65.
4. *Воеводин Л. Д., Златопольский Д. Л.* Государственное право зарубежных социалистических стран : учеб. — 3-е изд. — М., 1984. — 368 с.
5. *Конституционное* (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. — М., 1996.
6. *Косаков С. К.* Конституционные основы советского гражданства. — Фрунзе, 1984. — 96 с.
7. *Лотюк О. С.* Принципи громадянства України відповідно до Конституції України // Право України. — 1998. — № 7. — С. 9.
8. *Мелащенко В. Ф.* Принципи громадянства України // Право України. — 1992. — № 7. — С. 12–14.
9. Науково-практичний коментар Закону України «Про громадянство України». — К., 2002. — 251 с.
10. *Тодика Ю. М.* Громадянство України : конституційно-правовий аспект : навч. посіб. — Х., 2002. — 254 с.
11. *Чалий П. Ф.* Елемент державності — інститут громадянства // Політика і час. — 2001. — № 1. — С. 38–46.

ЩОДО ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ ВИРОБНИЦТВА ЗЕРНА В УКРАЇНІ ПОРІВНЯНО З ВИМОГАМИ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

А. БОГДАН
кафедра аграрного права
(Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого)

Зерновий сектор України є стратегічною галуззю економіки держави, яка визначає обсяги пропозиції та вартість основних видів продовольства для населення країни, формує істотну частку доходів виробників сільськогосподарської продукції, визначає стан і тенденції розвитку сільських територій. Зернова галузь забезпечує сталий розвиток більшості галузей агропромислового комплексу та є основою сектору сільськогосподарської продукції, який формує валютні доходи держави.

Оскільки відповідно до ч. 2 ст. 56 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС [1] наша держава взяла на себе зобов'язання сприяти застосуванню технічних правил Співтовариства та європейських стандартів і процедур оцінки відповідності, постає необхідність проведення порівняльного аналізу вимог до показників безпеки зернових культур у законодавстві ЄС.

Необхідно зазначити, що останнім часом в Україні активно здійснюється робота щодо узгодження національних стандартів із міжнародними. Водночас рівень відповідності законодавству ЄС деяких національних стандартів є недостатнім (наприклад, ДСТУ 3768:2004 «Пшениця. Технічні умови» не відповідає вимогам, визначеним відповідними європейськими технічними регламентами, а також вимогам Регламенту (ЄС) № 1881/2006 від 19 грудня 2006 р., яким встановлено вимоги щодо максимальних рівнів для певних забруднювачів у зернових [2], та Регламенту (ЄС) № 687/2008 від 18 липня 2008 р., яким встановлено процедури для приймання зернових інтервенційними агентствами та методи оцінки якості зернових [3]).

Розглядаючи питання безпеки та якості зернових культур, слід зупинитися на проблемі використання генетично модифікованих організмів (далі — ГМО) у процесі зернового виробництва. ГМО дедалі ширше використовуються в Україні. Проте однозначного підходу до цього питання у світі не сформовано: з одного боку, продукції з генетичними мутаціями у лабораторних умовах вже надано тих ознак, яких селекціонери намагалися досягти протягом десятиріч і навіть сторіч (підвищена врожайність, стійкість до засухи і шкідників, високий

© А. Богдан, 2009

вміст корисних компонентів), а з другого, — серед учених до цього часу немає єдиної позиції щодо фізіологічних наслідків їх споживання. Різними є й позиції держав щодо цього питання, оскільки використання ГМО може забезпечити лідерство на світовому продовольчому ринку. Розрізняють американську позицію (позитивне ставлення до використання ГМО при виробництві сільськогосподарської продукції, харчових продуктів) та європейську (негативне ставлення, обмеження використання ГМО у вказаних продуктах і продукції, спеціальне маркування тощо) [4].

Що стосується вимог до генетично модифікованих зернових, то у 2007 р. було прийнято Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р. № 1103-IV [5], який встановлює загальні принципи поводження з ГМО та в цілому відповідає законодавству ЄС. Відповідно до Закону дозволяється використання, промислове виробництво та введення в обіг ГМО, а також продукції, виробленої із застосуванням ГМО, лише після державної реєстрації. Порядок державної реєстрації ГМО джерел харчових продуктів, а також харчових продуктів, косметичних та лікарських засобів, які містять такі організми або отримані з їх використанням, встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2009 р. № 114 [6].

Інформування споживачів про вміст у продукції ГМО здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми або вироблені з їх використанням та вводяться в обіг» від 3 травня 2009 р. № 468 [7]. Зазначена постанова передбачає, що етикетування харчових продуктів, які містять генетично модифіковані організми обсягом понад 0,9 % або вироблені з сільськогосподарської продукції, вміст генетично модифікованих організмів у якій становить понад 0,9 %, має проводитися їх виробником (постачальником) із зазначенням відповідної інформації.

Проводячи порівняльний аналіз вимог законодавства України та ЄС стосовно державної підтримки сільськогосподарських виробників, слід зазначити, що основним нормативним актом, який регламентує надання державної підтримки виробникам зерна в Україні, є Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. [8]. Цей Закон визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, ціновій, страховій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції, розвитку аграрного ринку, забезпечення продовольчої безпеки населення, а також передбачає здійснення аграрної політики на ринку зерна у способи, зазначені нижче.

По-перше, держава здійснює регулювання цін на певні види продукції — об'єкти регулювання — шляхом встановлення мінімальних і максимальних цін. Коли фактична ринкова ціна перебуває між мінімальним і максимальним значенням, на ринку відбувається процес вільного ціноутворення без будь-якого втручання з боку держави в особі Аграрного фонду. Коли ж фактична ціна стає на 5–20 % вищою за встановлений максимальний або нижчою від мінімально встановленого рівня, Аграрний фонд відповідно вдається до товарних або

фінансових механізмів інтервенції. Якщо ж фактична ціна більш ніж на 20 % перевищує максимально встановлений рівень або є меншою мінімально встановленого рівня, Аграрний фонд припиняє торги на організованому ринку і вводить адміністративне регулювання цін.

По-друге, виробникам зерна надається кредитна підтримка в рамках режиму кредитної субсидії, її суть полягає в субсидуванні частини плати (процентів) за використання короткострокових і середньострокових кредитів, основна сума якого використовується за цільовим призначенням на потреби виробництва (на розвиток агропромислового комплексу).

По-третє, держава вводить обов'язкове для сільськогосподарських товаровиробників страхування вирощуваної продукції, зокрема зернових культур сільськогосподарськими підприємствами всіх форм власності. Порядок і правила проведення такого страхування визначаються постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування врожаю сільськогосподарських культур і багаторічних насаджень державними сільськогосподарськими підприємствами, врожаю зернових культур і цукрових буряків сільськогосподарськими підприємствами всіх форм власності» від 11 липня 2002 р. [9].

По-четверте, відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» за рішенням Кабінету Міністрів України організованому аграрному ринку України може запроваджуватися режим державних заставних закупівель. Сутність останнього полягає у тому, що Аграрний фонд надає бюджетну позику виробнику зерна, яке є об'єктом державного цінового регулювання, під заставу такого об'єкта. Розмір суми бюджетної позики не може перевищувати 80 % розміру мінімальної інтервенційної ціни. Строк надання бюджетної позики встановлюється сторонами, проте не може бути більшим строку одного маркетингового періоду.

Законодавством України було передбачено й такий вид бюджетної допомоги виробникам зерна, як погектарні платежі. Зазначені платежі були встановлені постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2007 р. № 256 [10]. Чинність цієї постанови було подовжено і на 2008 р. відповідно до постанови Кабінету Міністрів «Про порядок використання у 2008 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва» від 22 лютого 2008 р. № 86 [11]. На 2009 р. дію Порядку було подовжено постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок використання у 2009 році коштів, передбачених у державному бюджеті для державної підтримки виробництва продукції рослинництва на зрошуваних землях» від 11 березня 2009 р. № 187 [12], але у поточному році підтримка надається лише виробництву продукції рослинництва на зрошуваних землях (виробникам надається компенсація вартості оплаченої електроенергії та палива, що використані для поливу сільськогосподарських культур на зрошуваних землях та заповнення водою земельних чеків для вирощування рису [13]).

Однак, як зазначається у спеціальній літературі [14, 71–75], передбачений чинним законодавством механізм державного регулювання і підтримки ринку зерна є малоефективним з ряду причин. По-перше, механізм підтримки ціни шляхом здійснення інтер-

венцій є неефективним з точки зору підтримки доходів товаровиробників. Водночас застосування інтервенційних заходів з боку державних операторів зерна показало їх низьку ефективність та високе і практично не виконуване навантаження на державний бюджет [15, 154]. По-друге, зазначений механізм не усуває проблеми цінової невизначеності на ринку зерна, за існування якої прогнозоване прибуткове виробництво є неможливим. Внаслідок різних щорічних коливань ринкової ціни господарства не можуть передбачити її рівень на наступний рік, а отже, прийняти економічно обґрунтоване рішення щодо розміру площ посівів та обсягу залучених матеріально-технічних ресурсів під вирощування зернових культур. Це призводить до того, що собівартість вирощування зерна певної частини господарств перевищує середню ринкову ціну його реалізації, що завдає їм невідшкодованих економічних збитків. Крім того, надлишок збиткової пропозиції пшениці також реалізується на ринку, що призводить до подальшого зниження ринкової ціни рівноваги і негативно позначається на доходах більш ефективних товаровиробників. По-третє, в основу державного регулювання на ринку зерна має бути закладено положення про стабілізацію обсягів пропозицій відповідно до потреб суспільства та з урахуванням експортних можливостей країни, а не про регулювання ціни за допомогою інтервенцій, як це передбачено чинним законодавством. На ринку зерна існує тісний зворотний взаємозв'язок між обсягами пропозицій і ціною. Чим більший обсяг пропозицій, тим нижча ринкова ціна, і навпаки. Тому стабілізація обсягів пропозиції при порівняно незмінному внутрішньому попиті є запорукою стабілізації внутрішньої ціни. Отже, зникає потреба в державних інтервенціях, які, як зазначалося, є важким тягарем для державного бюджету [14, 74–75].

Враховуючи викладене, можна стверджувати, що положення національного законодавства мають низький ступінь відповідності правовим актам ЄС у сфері надання державної допомоги виробникам зерна. Провідною тенденцією розвитку правового регулювання надання прямої допомоги виробникам зернових в ЄС є її поступове скорочення за рахунок збільшення платежів, пов'язаних із сільським розвитком. В Україні соціальний розвиток села є найбільш проблемним питанням. І це незважаючи на те, що за даними Міністерства аграрної політики України, станом на 1 квітня 2008 р. в Україні налічувалось 28 497 сільських населених пунктів, на 1 жовтня 2008 р. чисельність сільського населення склала 14 607,6 тисяч осіб, що становить 31,6 % від загальної чисельності населення України [16]. Передбачені Законом України «Про державну підтримку сільського господарства України» види підтримки виробників зерна є недостатньо ефективними. Що ж стосується таких заходів надання допомоги, як надання допомоги молодим фермерам, підтримки, пов'язаної з раннім виходом на пенсію, підтримки модернізації сільськогосподарських володінь, підтримки фермерів, які беруть участь у схемах з виробництва якісних продуктів харчування, допомоги для покращання навколишнього середовища і сільської місцевості та інших видів допомоги, визначених у Регламенті Ради (ЄС) № 1698/2005 від 20 вересня 2005 р. щодо підтримки розвитку села з боку Європейського сільськогосподарського фонду розвитку села і

спрямованих на розвиток села [17], то необхідно констатувати, що у вказаному Законі України такі види допомоги відсутні.

Законодавство ЄС передбачає також певні умови надання допомоги виробникам зерна. Так, допомога надається виробникам, що вирощують тверду пшеницю, лише за умови, що вони використовують засвідчене у встановленому порядку насіння високої якості, а сама пшениця може бути використана для виготовлення манної крупи або макаронних виробів. Таку вимогу встановлено ч. 2 ст. 73 Регламенту Ради (ЄС) № 1782/2003, що встановлює спільні правила для програм прямої підтримки в рамках спільної сільськогосподарської політики [18]. У національному законодавстві зв'язок між якістю пшениці та отриманням допомоги відсутній. Актуальними для виробників зерна є й вимоги ст. 3 Регламенту Ради (ЄС) № 1782/2003, які визначають таку умову надання допомоги, як обов'язок виробника, що одержує прямі платежі, виконувати передбачені законом вимоги, дотримуватися доброї сільськогосподарської практики та екологічних умов. До таких належать санітарно-гігієнічні, ветеринарні та фітосанітарні вимоги, вимоги щодо охорони навколишнього середовища, дбайливого ставлення до природи та тварин тощо, а їх перелік визначено у Додатку III до зазначеного Регламенту. Національне законодавство таких вимог не встановлює. Вбачається, що закріплення таких умов надання державної підтримки сприяло б підвищенню правосвідомості та відповідальності виробників за стан навколишнього середовища.

Як зазначається у спеціальній літературі, люди не можуть не змінювати природу. Але вони можуть і повинні перестати змінювати її необдумано і безвідповідально, не враховуючи екологічні закони. Природокористування потрібно регулювати таким чином, щоб збалансоване економічне зростання не суперечило поліпшенню якості довкілля і сприяло збереженню природного капіталу. Це повинно привести до поліпшення здоров'я людей, зростання середньої тривалості життя. Зважаючи на це, громадськість повинна чітко усвідомити пріоритетність екологічного складника в системі суспільних цінностей [19, 33].

Отже, для забезпечення конкурентоспроможності зернового сектору України як на внутрішньому, так і на європейському та міжнародному ринках, необхідним є посилення роботи з адаптації національного законодавства до вимог аграрного законодавства ЄС у сфері регулювання ринку зернових. Це стосується кількох напрямів.

По-перше, доцільним вбачається внесення змін до Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р. № 37-IV [20], насамперед щодо закріплення в ньому переліку культур, що охоплюються поняттям «зерно», з присвоєнням кожній позиції коду відповідно до Державного класифікатора продукції і послуг, а також чіткого визначення поняття маркетингового року відповідно до положень законодавства ЄС.

По-друге, щодо безпеки та якості зерна, то потрібна подальша гармонізація технічних регламентів і стандартів щодо показників безпеки зернових культур. При цьому, враховуючи інтереси національної безпеки, зокрема такої її складової, як продовольча безпека, доцільним є залишення у національних регламентах більш жорстких показників без змін, приведення у відповідність до вимог європейського законодавства інших показ-

ників та розширення переліків мікотоксинів, радіонуклідів і пестицидів.

По-третє, ще одним напрямом адаптації має стати законодавство України, що регламентує надання державної підтримки виробника зерна. Без державної підтримки аграрний сектор не може ефективно функціонувати, проте, враховуючи прагнення вступу нашої держави до ЄС, слід змінювати підходи до її надання шляхом відходу від прямих виплат до підтримки соціального розвитку села, спрямування державних інвестицій на створення належних умов для роботи й проживання у сільській місцевості, відповідної інфраструктури та ін. Вбачається доцільним також у Законі Україні «Про державну підтримку сільського господарства України» закріпити умови її надання відповідно до ст. 3 Регламенту Ради (ЄС) № 1782/2003 (обов'язок виробника здійснювати свою виробничо-господарську діяльність, не завдаючи шкоди здоров'ю населення, тваринам і рослинам, охороняти навколишнє середовище, дбайливо ставитися до природи, підвищувати якість вироблюваної продукції тощо), а для стабілізації ринку зерна — вдосконалити інтервенційну систему та підходи до встановлення ціни підтримки відповідно до вимог законодавства ЄС.

Вживаючи всі ці заходи, слід пам'ятати, що адаптація — це не просто копіювання чи дублювання норм законодавства ЄС, це приведення національного законодавства у відповідність до вимог права ЄС при врахуванні власних національних традицій, інтересів національної безпеки, зокрема продовольчої, умов розвитку й аграрного господарювання.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Офіційний* вісник України. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.
2. http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2006&T3=1881&RechType=RECH_naturel&Submit=Search
3. http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V1&T2=2008&T3=687&RechType=RECH_naturel&Submit=Search
4. *Гостюк М.* Новые технологии в производстве сельскохозяйственной продукции // Экономика Украины. — 2004. — № 3. — С. 79–83.
5. *Відомості* Верховної Ради України. — 2007. — № 35. — Ст. 484.
6. *Урядовий* кур'єр. — 2009. — № 35.
7. *Урядовий* кур'єр. — 2009. — № 98.
8. *Відомості* Верховної Ради України. — 2004. — № 49. — Ст. 527.
9. *Офіційний* вісник України. — 2002. — № 29. — Ст. 1379.
10. *Урядовий* кур'єр. — 2007. — № 45.
11. *Урядовий* кур'єр. — 2008. — № 43.
12. *Урядовий* кур'єр. — 2009. — № 56.
13. *Наказ* Міністерства аграрної політики «Про Розподіл видатків, передбачених Законом України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» за КПКВК 2801210 «Бюджетна тваринницька дотація та державна підтримка виробництва продукції рослинництва» // http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/alldocWWW/69E798A61806067BC2257591004FE22D!OpenDocument&login&ptext=0
14. *Ільяшенко В.* Економічні механізми державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2006. — № 3.
15. *Міхаліна І.* Завдання державної політики щодо регулювання ринку зерна // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2006. — № 1.
16. *Стан* зайнятості сільського населення за період січень – жовтень 2008 р. // http:/www.minagro.kiev.ua/page/?7153
17. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:270:0001:0069:EN:PDF
18. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:277:0001:0040:EN:PDF
19. *Кордон М. В.* Європейська та євроатлантична інтеграція України : навч. посіб. — К., 2008.
20. *Урядовий* кур'єр. — 2002. — № 138.

Рекомендовано до друку кафедрою аграрного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ І ВРАХУВАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

В. ПИСАРЕНКО
народний депутат України

Однією з важливих передумов розбудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Таку незалежність може забезпечити місцевому самоврядуванню тільки економічна самостійність. Адже саме від фінансових можливостей залежать реальні владні функції органів місцевого самоврядування. При цьому ступінь їх фінансової самостійності характеризують незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, а також рівень забезпечення демократичних прав і свобод громадян. Отже, без надання гарантій фінансової незалежності органам місцевого самоврядування не може успішно розвиватися та процвітати жодна демократична держава.

У сучасному міжнародному праві сформувалась окрема галузь, яка визначає міжнародні стандарти організації місцевих фінансів, регламентує діяльність місцевого самоврядування. Усі міжнародно-правові акти з питань місцевого самоврядування встановлюють стандарти побудови місцевих фінансів. Ці стандарти є обов'язковими для всіх країн, які приєднуються до зазначених міжнародно-правових актів.

Міжнародні та європейські стандарти у сфері фінансування місцевого самоврядування та формування їх фінансових систем успішно використовуються в США, Канаді, Латинській Америці, Японії, а також у більшості європейських країн. У зв'язку з цим великого теоретичного та практичного значення для України набувають питання вивчення зарубіжного досвіду фінансового забезпечення місцевого самоврядування, а також механізми реалізації європейськими країнами принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Так, місцеві бюджети існують в усіх країнах світу. Формування цих бюджетів, їх розвиток, функції зумовлені

© В. Писаренко, 2009

рядом національних, політичних, економічних та інших факторів. Так, в економічно розвинених країнах світу бюджетні видатки поділяють на поточні та капітальні витрати, при цьому кожний підрозділ відповідно має свої джерела доходів. Місцеві бюджети затверджуються місцевими органами влади і до державного бюджету не включаються.

У різних країнах існують й різноманітні організаційно-правові та економіко-правові механізми для розбудови фінансово-правових відносин у сфері місцевого самоврядування.

В Європі виникли, зокрема, три основні моделі місцевого самоврядування, які у тій чи іншій комбінації поширилися по всьому світу. Це — англосаксонська, континентальна та змішана системи. Кожній із них відповідає й певна система фінансування органів місцевого самоврядування і розвиваються на їх основі відповідні правові інститути фінансування органів місцевого самоврядування.

Англосаксонській моделі (представниками якої, наприклад, є Скандинавські країни, США та Велика Британія) притаманні такі особливості, як: високий рівень автономії місцевого самоврядування; контроль передусім з боку населення; відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади місцевого рівня).

Органи місцевого самоврядування в цих країнах діють самостійно в межах наданих їм повноважень. У США, наприклад, такі повноваження надаються на регіональному рівні — вищими органами влади штатів, а у Великій Британії — парламентом. Основними джерелами права при цьому для органів місцевого самоврядування цих країн, поряд із законами, є звичаї, а також судовий прецедент. Єдиним засобом впливу з боку держави на органи місцевого самоврядування в цих країнах є надання дотацій.

Для країн зазначеної групи характерні загальні формулювання компетенції місцевого самоврядування. Місцеві громади самостійно обирають види соціальних послуг та їх обсяг.

Наприклад, у законі про місцеве самоврядування Данії взагалі не розкриваються питання місцевого значення. Датські муніципалітети можуть займатися будь-якими питаннями, які вони вважають важливими для місцевої громади, якщо тільки ці питання не належать до компетенції держави і не регулюються галузевим законодавством. Зокрема, галузевим законодавством регулюється організація музичних шкіл та бібліотек. Якщо датський муніципалітет захоче відкрити муніципальну школу, він повинен дотримуватися певних стандартів її утримання. В той же час виключно місцевою прерогативою за законодавством Данії є, наприклад, формування та реалізація програм допомоги бідним, будівництво спортивних споруд, підтримка спортивних клубів.

У країнах англосаксонської системи надається перевага фіскальній автономії. При такій системі в доходах місцевих бюджетів превалюють місцеві податки. Саме фіскальна автономія є більш сприятливою для економічного розвитку регіонів. Так, у країнах англосаксонської моделі розвитку місцевого самоврядування перерозподіл витратних повноважень і дохідних джерел у бюджетній системі на користь органів місцевого самоврядування дозволив останнім суттєво розширити власні дохідні джерела і відповідно скоротити частку субсидій центрального уряду в місцевих бюджетах.

Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування Швеції проявляється, зокрема, в тому, що во-

ни спираються насамперед на власну податкову базу. У США та Канаді надходження з власних джерел (наприклад, з податку за нерухомість, плати за надання послуг тощо) в муніципальних бюджетах становлять близько 2/3 бюджету.

В умовах фіскальної автономії органи місцевого самоврядування можуть проводити місцеві референдуми для тимчасового запровадження нового податку чи збору або збільшення на певний термін існуючого податку для певної соціальної мети, наприклад для будівництва якоїсь споруди чи надання послуги, в яких населення може бути заінтересованим.

Друга модель місцевого самоврядування — континентальна. Вона притаманна таким країнам, як Іспанія, Франція, Бельгія. В такій моделі: місцеве самоврядування працює в тісному контакті з місцевими адміністраціями й органи місцевого самоврядування підпорядковані, фактично, центральним органам держави; автономія органів місцевого самоврядування обмежена наявністю на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування.

Так, у Франції основною ланкою місцевого самоврядування виступає комуна. Кожна з комун має свій представницький орган — раду, депутати якої зі свого кола обирають мера. Мер та депутати муніципальної ради, які працюють на постійній основі, складають муніципалітет. Водночас мер є державним службовцем, діяльність якого здійснюється під контролем муніципальної ради та під адміністративним контролем комісара Республіки, який також спостерігає за законністю рішень комуни. У разі потреби він звертається до суду про відміну таких рішень (тобто щодо муніципальної ради принцип адміністративного контролю не діє).

У країнах другої групи необхідність державного контролю базується, зокрема, на тому, що багато функцій, які здійснює місцеве самоврядування, мають загальнодержавний характер. У цих країнах контроль центральних органів влади над місцевим управлінням здійснюється з метою сприяння забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, які надають муніципалітети, для забезпечення захисту громадян від зловживань з боку місцевих органів, для сприяння реалізації національного політичного курсу у сфері фінансів, економіки, загального планування. У Франції комуни повинні 1 % своїх інвестиційних витрат направляти на розміщення витворів мистецтва у муніципальних будівлях. Крім того, у Франції до органів місцевого самоврядування можуть бути вжиті певні санкції за невиправдані соціальні або економічні заходи, необхідність яких не виправдана.

У країнах континентального типу більше уваги приділяється фінансовому вирівнюванню, при цьому в доходах місцевих бюджетів значне місце відведене державним дотаціям. Велика частка державних дотацій обмежує ефективність місцевого самоврядування. Дотації мають переважно цільовий характер. Вони вимагають, як правило, дольового фінансування. Рішення про те, чого потребує громада, приймається з огляду на можливість отримати дотацію, а не тільки на інтереси громадян.

Натомість, вирівнювання хоча і згладжує територіальні відмінності, не завжди є привабливим для інвесторів. Зокрема, низький рівень збирання власних податків може призвести до трансформації невідповідності дохо-

дів та видатків у структурний дисбаланс, який суттєво обмежить кредитоспроможність місцевих органів влади. Навіть при регулярному надходженні податків місцеві адміністрації не завжди спроможні виконувати свої зобов'язання.

Третя модель — змішана. Вона є характерною, зокрема, для Австрії, Німеччини, Японії.

У країнах змішаної системи, як і в країнах другої групи, діють особливі норми щодо державного фінансового нагляду.

Так, у Німеччині бюджет кожного муніципалітету до його введення в дію суворо контролюється державою, зокрема, на предмет збалансованості доходів і видатків, та підлягає затвердженню в межах спеціальних погоджувальних бюджетних процедур. При цьому у Німеччині завдання, що виконує комуна, поділяються на «обов'язкові» та «добровільні». Власні фінансові ресурси комуни йдуть насамперед на виконання «обов'язкових» завдань в рамках самоврядування, а ті кошти, що залишилися, можна використовувати для розв'язання «добровільних» завдань. Наприклад, обов'язковим завданням місцевого самоврядування в країні є забезпечення кожної дитини місцем у дошкільній установі.

На жаль, в Україні в умовах складних економічних проблем держави та реформування структури влади органи місцевого самоврядування ще не набули такого статусу і такої фінансової самостійності, як мають муніципалітети в країнах усталеної демократії.

Натомість, міжнародні зобов'язання, які взяла на себе Україна в частині розбудови місцевого самоврядування і набуття останнім самостійності та незалежності, включаючи фінансову, вимагають від країни вжиття радикальних організаційних, правових та економічних заходів. Для набуття належного статусу і функціонування міцної муніципальної системи, як зазначалося вище, має бути створено в Україні належну фінансово-правову основу. Фінансова система органів місцевого законодавства має розбудовуватися з урахуванням міжнародних та європейських стандартів. Відповідно до них мають формуватися і використовуватися фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Так, місцеве самоврядування має відокремлюватися від державної влади не лише номінально, а й фактично. Муніципалітети мають набувати справжню незалежність та самостійність, і перш за все економічну, у здійсненні покладених на них функцій у межах своєї компетенції.

Слід забезпечити й гарантоване їм Європейською хартією місцевого самоврядування право в форматі національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси; на вільне розпорядження останніми в межах своїх повноважень. При цьому обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, які передбачає для них Конституція та закони України.

І хоча в законодавстві України враховані міжнародні та європейські вимоги щодо формування частини фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають встановлювати в межах закону, вбачається, що їх коло може бути значно розширене.

Фінансова система, на якій ґрунтуються ресурси органів місцевого самоврядування, має забезпечувати відповідність наявних ресурсів, наскільки це практично можливо, реальному зростанню вартості виконуваних муніципалітетами завдань.

Для захисту більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування слід запровадити процедури бюджетного вирівнювання, які б відповідали міжнародним та європейським стандартам, а також були б реальними й доступними для України. При цьому вживані процедури або заходи, що дають змогу долати наслідки нерівного розподілу потенційних джерел фінансування, не повинні перешкоджати органам місцевого самоврядування у виконанні повноважень, які вони можуть здійснювати в межах власної компетенції.

При виділенні органам місцевого самоврядування перерозподілених ресурсів останні мають відразу отримувати інформацію про порядок виділення цих ресурсів, як це передбачено міжнародними правилами та стандартами.

Надання дотацій не повинно заважати органам місцевого самоврядування діяти в межах їх компетенції та здійснювати власну муніципальну політику.

Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органам місцевого самоврядування має забезпечуватися реальний доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Тому вбачається доцільним з урахуванням досвіду країн з добре розвиненою муніципальною системою та на основі міжнародних та європейських стандартів організації місцевих фінансів розробити концепцію кодифікації законодавства у сфері регулювання питань місцевого самоврядування, а потім на її основі розробити Муніципальний кодекс України.

Через проект Кодексу на основі системного підходу мають бути запроваджені оптимальні механізми: механізм обрахунків органами місцевого самоврядування бюджетних надходжень і видатків, а також механізм перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування залежно від суми коштів, що формуються на їх території та небхідних видатків для забезпечення однакового рівня життя в різних регіонах країни. У цьому нормативно-правовому акті мають бути визначені також правові інструменти для встановлення максимальної самостійності органів місцевого самоврядування та належної їх активізації на основі чітко визначеної фінансової інфраструктури. Вбачається, що в умовах затяжної економічної кризи саме це максимально сприятиме належній реалізації місцевої фінансової політики.

ЮВІЛЕЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЮРИДИЧНОЇ АКАДЕМІЇ УКРАЇНИ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО (до 205-річчя)

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого — самоврядний (автономний) дослідницький національний вищий навчальний заклад IV рівня акредитації. Його історія прямо пов'язана з Харківським імператорським університетом, заснованим у 1804 р., коли 5 (17) листопада Олександром I був затверджений Устав університету. До складу університету входило відділення моральних і політичних наук. У 1835 р. його офіційно перейменовано на юридичний факультет університету.

У 1920 р. у зв'язку з реорганізацією Харківського університету на базі його юридичного факультету створено Інститут народного господарства, у структурі якого найбільшим був правовий факультет. У 1930 р. інститут отримав назву Інститут радянського будівництва і права, що відповідало його статусу як вищого юридичного навчального закладу, а з 1933 р. він став називатися Всеукраїнським комуністичним інститутом радянського будівництва і права. У 1937 р. його перейменовано на Харківський юридичний інститут.

Постановою Ради Міністрів України від 20 березня 1991 р. Харківський юридичний інститут реорганізовано в Українську державну юридичну академію. Указом Президента України від 30 березня 1995 р. № 267 Академії надано статус Національного самоврядного (автономного) державного вищого навчального закладу України, а Указом від 4 листопада 1995 р. — присвоєно ім'я Ярослава Мудрого. Указом Президента України «Питання Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого» від 21 червня 2001 р. № 457, враховуючи визначну роль у підготовці фахівців для органів державної влади, правоохоронних органів, різних сфер юридичної практики, з огляду на необхідність збереження і подальшого розвитку сформованих в Академії наукових шкіл, їй надано додаткові права із затвер-

Відвідання Академії Президентом України В. Ющенком

дженням Статуту Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Указу Президента України від 25 червня 2009 р. № 485 та постанови Кабінету Міністрів України «Питання Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого» від 29 липня 2009 року № 796 Академії надано статус самоврядного (автономного) дослідницького національного вищого навчального закладу, який провадить діяльність відповідно до свого Статуту.

На сьогодні в структурі Академії — Інститут підготовки кадрів для органів прокуратури, Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України, Інститут підвищення кваліфікації юридичних кадрів та факультети: господарсько-правовий; підготовки кадрів для Міністерства внутрішніх справ; підготовки кадрів для органів юстиції; військової юстиції; підготовки юристів для Міністерства закордонних справ України; підготовки професійних суддів; підготовки кадрів для Державного департаменту України з питань виконання покарань; підготовки кадрів для системи Пенсійного фонду України, вечірній та два заочних факультети. Як відокремлені структурні підрозділи до складу Академії входять Кримський юридичний інститут і Полтавський факультет.

За роки існування Академія підготувала близько 75 тисяч фахівців із вищою юридичною освітою. Нині в ній навчається більше 21 тисячі студентів. Підготовка фахівців здійснюється за освітньо-кваліфікаційними рівнями «бакалавр», «спеціаліст», «магістр» (спеціальність «правознавство»).

До складу Академії входять 38 кафедр, які очолюють 22 доктори наук України, професори і 16 кандидатів наук, доцентів. Викладання, виховну й

Центральний корпус Академії

науково-дослідну роботу здійснюють понад 700 викладачів. Серед них — два Герої України, один академік НАН України, 14 академіків і 14 членів-кореспондентів Академії правових наук України, 19 заслужених діячів науки і техніки України, один заслужений працівник вищої школи, 16 заслужених працівників освіти України, 11 лауреатів Державної премії України, 11 заслужених юристів України, один заслужений юрист Російської Федерації, п'ять заслужених працівників культури України, два заслужених діяча мистецтв України, шість заслужених професорів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, три народних артисти України, два заслужених артисти України.

Очолює Академію з 1987 р. ректор — Герой України, професор, академік НАН України, Президент і академік Академії правових наук України В. Тацій; першим проректором є Герой України, професор, академік Академії правових наук України В. Сташис; проректором з навчальної роботи — професор, академік Академії правових наук України Ю. Битяк; проректором з навчально-методичної роботи — професор, академік Академії правових наук України В. Комаров; проректором з наукової роботи — професор, академік

Академії правових наук України А. Гетьман; проректором з економіки та соціального розвитку — заслужений будівельник України І. Прищепа.

Головним напрямом навчальної діяльності Академії є підготовка професіонала високого рівня, яка в сучасних умовах доповнюється рядом нових важливих елементів у зв'язку з інтеграцією України в європейський освітній простір. Якість професійної підготовки має на меті підвищення професійних знань, більш повне задоволення потреб суспільства й особистості. Для цього в Академії зроблено певні кроки: впроваджено кредитно-модульну систему організації навчального процесу з використанням системи обліку навчальної роботи студента і викладача відповідно до вимог *ECTS*; докладено максимальних зусиль для комп'ютеризації та розвитку телекомунікацій у навчальному процесі та в науковій діяльності; вживаються заходи щодо удосконалення системи наскрізного контролю успішності з усіх дисциплін, що викладаються в Академії, та ін.

Викладачами і студентами Академії проводиться велика науково-дослідна робота з фундаментальних та прикладних проблем правознавства, розробляються 13 цільових комплексних програм за чотирма науковими напрямами. Кожного року в Академії видається понад 700 наукових видань загальним обсягом 1 100–1 200 друкованих аркушів. Видаються академічні збірники наукових праць «Проблеми законності» та «Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого» (Серія: філософія, філософія права, політологія, соціологія). Систематично проходять міжнародні, республіканські та регіональні науково-практичні конференції, «круглі столи», семінари.

В Академії функціонують аспірантура та докторантура, які готують науково-педагогічні кадри не лише для Академії, а й для інших вищих навчальних закладів України.

Візит до Академії німецької делегації

Здійснювати навчальний процес і наукові дослідження допомагає бібліотека Академії. Її фонд налічує близько 1 млн 200 тисяч одиниць, а відділ рідкісних книг та рукописів (35 тисяч особливо цінних одиниць) є одним із найбільших у Харкові і має унікальні видання джерел держави і права України та зарубіжних країн.

Функціонують центр інформаційних технологій та комп'ютерний кодифікатор сучасного законодавства України з усіх галузей права.

Постійно зміцнюються творчі зв'язки Академії з усіма юридичними вищими навчальними закладами України і провідними центрами юридичної науки. Налагоджено співпрацю й укладено договори з навчальними закладами Великої Британії, В'єтнаму, Іспанії, Німеччини, Польщі, Росії, США, Узбекистану, Франції, Швеції та інших країн. Академія є учасником спільних європейських проектів у рамках програми Темпус-Тасіс та багатьох інших міжнародних проектів.

Налагоджено контакти з Міжнародною асоціацією університетів, що функціонує під егідою ЮНЕСКО, а також з Європейською асоціацією юридичних факультетів. 18 вересня 2004 р. Академія підписала Велику хартію університетів, а у 2008 р. її прийнято до Європейської асоціації університетів, яка займається реалізацією положень Болонської декларації.

Важливе місце в Академії посідає робота з фізичного виховання та зміцнення здоров'я студентів, розвитку їх спортивних здібностей. В навчальних корпусах і гуртожитках функціонують спортивні та тренажерні зали і майданчики. В Академії постійно діють 10 спортивних секцій: легкої атлетики, тенісу, футболу, баскетболу, оздоровчої аеробіки, спортивної аеробіки та ін. Гідно репрезентують ВНЗ на змаганнях найвищих рівнів спортивні клуби: волейбольний, шаховий, плавально-спортивний, спортивних видів боротьби, боксу та кікбоксингу.

У Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого ведеться значна культурно-освітня робота, організатором якої виступає професійний театр-студія широкого жанрового спрямування. До його складу входять 20 творчих колективів, серед яких: народна чоловіча хорова капела; духовий оркестр; ансамбль скрипалів; жіночий хор; жіночий вокальний ансамбль; ансамбль бального танцю; театр сучасного та естрадного танцю; ансамбль гітаристів; театр української пісні; вокальна студія «Домінанта» та ін.

2008 р. в Академії створено телецентр, аналогів якому не існує в жодному українському ВНЗ. Основним завданням є організація роботи власного студентського телебачення. Майбутні юристи беруть активну участь у створенні телевізійних програм, мають унікальну можливість оволодіти телевізійними професіями. Творчі досягнення студентів-телевізійників регулярно демонструються в локальній мережі Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого в прямому ефірі. Таким чином, вони вже мають власну аудиторію та справжню популярність.

Гармонійне поєднання навчального процесу та відпочинку, використання новітніх освітніх технологій — це запорука плідної діяльності викладачів та студентів Академії.

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ
(нотатки з наукової конференції)

Ю. БОШИЦЬКИЙ
кандидат юридичних наук,
професор, ректор,
заслужений юрист України
(Київський університет права НАН України)

О. ЧЕРНЕЦЬКА
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор з наукової роботи
(Київський університет права НАН України)

У сучасному світі посилюються інтеграційні процеси в багатьох сферах суспільного життя. Це стосується і правової сфери. Світове співтовариство і держави надають важливого значення загальноправовим принципам і підтримують зближення різноманітних правових систем. Зростає інтерес до вивчення і взаємного використання досвіду розвитку національних законодавств, обміну правовою інформацією та науковими ідеями. Необхідність міжнародної співпраці, глобальні проблеми сучасності вимагають нового бачення існуючих правових проблем, для чого слід зосередити увагу на основних правових системах світу. Правова система — це не випадковий набір юридичних елементів, що існують у тому чи іншому суспільстві. Це обумовлений об'єктивними закономірностями розвитку та усвідомлений суспільством комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених правових елементів, який використовується суспільством для досягнення поставлених перед ним цілей. Все це зумовлює потребу в узагальненні і подальшому розвиткові знань про функціонування правових систем світу.

Розбудова України як демократичної та правової держави неможлива без подальшого реформування національної правової системи. Найважливішим чинником інтеграційних процесів, які відбуваються на терені континентальної Європи, і які, в свою чергу, є характерними для України, виступає право. З моменту проголошення незалежності України відбулися кардинальні перетворення в національній правовій системі, зокрема, утвердження нових соціальних відносин, інституціювання кардинально нової системи публічної влади, формування системи національного законодавства на чолі з Конституцією України. Україна, як суверенна держава, визнана світовим та європейським співтовариством, продовжує розвиватися на конституційно визначених засадах, як демократичної та правової держави. Водночас досвід останнього десятиліття державо- та правотворення довів, що демократичні перетворення, які відбуваються в Україні, супроводжуються складними та супе-

© Ю. Бошицький, О. Чернецька, 2009

речливими процесами. Прийняття 8 грудня 2004 р. змін до Основного Закону поставило перед науковою та політичною елітою, а також практиками цілий ряд теоретичних, законодавчих та практичних проблем, які потребують науково обґрунтованого вирішення та законодавчого врегулювання. Адже цілком очевидним є той факт, що ефективне функціонування правової системи неможливе без збалансованої системи законодавства, удосконалення якої відбувається під впливом інтеграційних процесів, які в цілому спрямовують розвиток національної правової системи України.

Сучасний стан функціонування національних правових систем світу характеризується гармонізацією та уніфікацією основних її елементів. І саме тому правова система як наукова юридична категорія є об'єктом ретельної уваги та дослідження науковців. Саме в цьому аспекті Київський університет права НАН України започаткував проведення Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми правової системи України», яка проходила з 29 жовтня по 1 листопада 2009 р. у м. Алушта (АР Крим). Організаторами конференції виступили Київський університет права НАН України та Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського. Крім представників установ-організаторів, у роботі науково-практичної конференції взяли участь вчені, аспіранти та студенти провідних навчальних закладів та установ, зокрема: Міністерства юстиції України, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київського національного університету внутрішніх справ, Одеської національної юридичної академії, Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка, Донецького національного університету, Маріупольського державного гуманітарного університету та ін.

Робота науково-практичної конференції «Сучасні проблеми правової системи України» традиційно здійснювалася у формі пленарного засідання та засідання наукових секцій. З привітальним словом до учасників конференції на пленарному засіданні виступив ректор Київського університету права НАН України, професор, заслужений юрист України Ю. Бошицький, в якому, зокрема, зазначив, що на сучасному етапі Україна переживає складний процес реформування свого правопорядку і його адаптації до нових соціально-політичних та економічних умов. Важлива роль при цьому відводиться з'ясуванню закономірностей виникнення, розвитку та функціонування правових систем сучасності з метою вдосконалення національного законодавства. І саме тому обрана тематика науково-практичної конференції є гарною можливістю наукового диспуту для молодих учених, під час проведення якого доцільно обговорити сучасний стан національної правової системи, шляхи розбудови правової системи України, провести ґрунтовний порівняльний аналіз сучасних правових систем і розробити науково та юридично обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення функціонування правової системи України. Для студентської молоді — це чудова можливість набути нових знань, які дадуть можливість орієнтуватися не лише в глобальних процесах правового розвитку сучасного світу, а й у процесі інтеграції України до європейського правового простору.

На адресу організаторів та учасників конференції надійшли листи при-

вітання від Міністра юстиції України М. Оніщука, Голови Конституційного Суду України А. Стрижака, Віце-президента НАН України В. Гайця, Голови Державного департаменту інтелектуальної власності М. Паладія, в яких, зокрема, зазначалося, що наукові дискусії та обмін досвідом стануть у нагоді при вирішенні державотворчих і правових проблем, а науковий доробок конференції сприятиме реалізації одного найважливішого завдання національної правової політики — розбудові правової держави, заснованої на засадах пріоритету прав і свобод людини, економічного, політичного та ідеологічного плюралізму.

У промовах, проголошених на пленарному засіданні, порушувалися актуальні питання механізму розвитку та функціонування національних правових систем світу, нагальні проблеми та перспективи реалізації конституційної реформи в Україні, актуальність та необхідність внесення змін до Конституції України, основні тенденції розвитку системи приватного права в Україні, підвищення ролі права в боротьбі зі злочинністю, міжнародні стандарти щодо боротьби зі злочинністю та ін. Актуальні та важливі проблеми функціонування правової системи України на сучасному етапі викликали активне обговорення в учасників конференції.

Після пленарного засідання учасники конференції працювали у шести наукових секціях:

1) теорії та історії держави і права, історії політичних та правових вчень, філософії права (керівник — кандидат юридичних наук, доцент Т. Дідич);

2) конституційного та фінансового права, адміністративного права та процесу (керівник — кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи О. Чернецька);

3) цивільного права та процесу, земельного, аграрного та трудового права, права інтелектуальної власності (керівник — кандидат юридичних наук, завідувач кафедри цивільного та трудового права О. Мацегорін);

4) екологічного та підприємницького права (керівник — кандидат юридичних наук, завідувач кафедри підприємницького права С. Юшина);

5) кримінального права та процесу, кримінально-виконавчого права та кримінології (керівник — кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права та процесу З. Тростюк);

6) міжнародного права та порівняльного правознавства (керівник — кандидат юридичних наук, доцент, завідувач відділення міжнародного права А. Мацко).

Засідання наукових секцій, як і робота всієї науково-практичної конференції, пройшли на високому науково-теоретичному рівні, в дусі дискусій з поміркованою полемікою та великим зацікавленням як молодих учених, так і студентської молоді.

Отже, зважаючи на зростаючу роль порівняльного правознавства як способу дослідження і оцінки правової дійсності, науково-практична конференція «Сучасні проблеми правової системи України» стала гарною нагодою зіставлення правових систем сучасності з метою удосконалення правової системи України.

За результатами науково-практичної конференції «Сучасні проблеми правової системи України» її учасниками підготовлені Рекомендації.

Рекомендації Міжнародної науково-практичної конференції «СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ» Київського університету права Національної академії наук України м. Алушта (АР Крим) 29 жовтня — 1 листопада 2009 р.

Учасники Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми правової системи України» відзначають, що правова система як наукова юридична категорія є об'єктом ретельної уваги та дослідження науковців. Поряд із цим сучасний стан функціонування національних правових систем світу характеризуються зближенням та уніфікацією, а саме під впливом інтеграційних та глобалізаційних процесів відбувається гармонізація головних інституцій. З моменту проголошення незалежності України відбулися кардинальні перетворення в національній правовій системі, зокрема утвердження нових соціальних відносин, інституціювання кардинально нової системи публічної влади, формування системи національного законодавства на чолі з Конституцією України. Україна, як суверенна держава, визнана світовим та європейським співтовариством, продовжує розвиватися на конституційно визначених засадах, як демократичної та правової держави. Процеси демократизації суспільних відносин в Україні, які характерні для сучасного стану державо- та правотворення, актуалізують питання вдосконалення функціонування національної правової системи.

За результатами широкої дискусії, обговорення нагальних проблем учасники конференції дійшли спільної думки, що подальший розвиток та вдосконалення національної правової системи України на сучасному етапі безпосередньо пов'язаний із необхідністю удосконалення нормативної основи, а саме удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин як у цілому, так і в межах окремих галузей права. Головними напрямами удосконалення нормативної основи національної правової системи України є необхідність проведення конституційної реформи, реформи виборчого законодавства, судово-правової реформи, результатом яких має стати забезпечення та гарантування права та свобод людини і громадянина.

Учасники науково-практичної конференції особливо наголошують, що одним із важливих напрямів розвитку і функціонування національної правової системи є, безумовно, вдосконалення інституту відповідальності держави перед особою. Тобто у правовій державі, а саме такою задекларована Україна як держава в ст. 1 Конституції, повинні бути створені й діяти такі механізми, за допомогою яких здійснюється ефективний вплив на якісну сторону діяльності державного апарату, особливо у сфері забезпечення та гарантування прав і свобод людини та громадянина.

Водночас учасники конференції звертають увагу на інші проблеми, які потребують невідкладного вирішення, зокрема:

— доцільно активізувати наукові дослідження питань структури та тенденцій розвитку правової системи в Україні в контексті глобалізації державно-

правових явищ, посилення світових кризових процесів та трансформації суспільства;

— принциповим залишається питання концептуалізації розвитку правової системи в Україні, що потребує вироблення єдиних концептуальних основ розвитку законодавчої бази України, посилення законності та правопорядку, розбудови органів державної влади, проведення конституційної, правової та судової реформ в Україні;

— важливим завданням правової науки на сучасному етапі суспільного розвитку є дослідження теоретико-методологічних основ порядку прийняття та внесення змін до Конституції України. Зважаючи на те, що Конституція України є фундаментом національної правової системи та базою для правотворчості, питання щодо порядку зміни Основного Закону потребує належної уваги науковців та законодавців;

— необхідності вдосконалення Конституції України в частині щодо розмежування повноважень між найвищими органами державної влади для подальшого зміцнення засад демократії;

— необхідності вдосконалення сучасного стану адміністративного законодавства, яке, в свою чергу, є необхідним засобом функціонування публічної влади в Україні. Адже норми Конституції України, які закріплюють основи функціонування органів державної влади, вкрай потребують конкретизації на рівні адміністративно-правових норм;

— при розробці проекту нової редакції Конституції України необхідно враховувати принцип примату (домінанту) міжнародного права над національним, що витікає з теорії монізму, яка забезпечує дію саме міжнародного права у національній правовій системі;

— необхідність взаємозв'язку та співвідношення приватного і публічного права в період адаптації правової системи України до права Європейського Союзу набуває важливого значення. Пояснюється це необхідністю закріплення у чинному законодавстві України та подальшій реалізації відповідних ідей і принципів приватного та публічного права, що в свою чергу сприятиме виробленню відповідних орієнтирів, якими слід керуватись у правореалізаційній практиці. Крім того, прискорений розвиток приватного права та відповідні зміни у публічному праві сприятимуть поглибленню адаптаційних процесів;

— необхідності визначення ролі постанов Пленуму Верховного Суду України у кримінальному судочинстві як джерела права та їх обов'язкового врахування при кваліфікації злочинів та вирішенні інших кримінально-правових та кримінально-процесуальних питань;

— розширення кількості статей Особливої частини КК України, в яких необхідно передбачити умови звільнення особи від кримінальної відповідальності при позитивній посткримінальній поведінці особи (зокрема, за злочини у сфері обігу наркотичних засобів за рахунок віднесення до них контрабанди, викрадення, привласнення, вимагання цих засобів, заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем);

— використання сучасних технологій передачі інформації може бути спрощене шляхом використання сучасних технічних можливостей передачі інформації. Крім цього, використання на практиці електронної форми висновку

експерта сприятиме підвищенню якості сприйняття інформації, яка у ньому міститься.

Учасники міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми правової системи України» відзначають, що обрана тема наукового диспуту послугувала плідним підґрунтям для обміну думками із зазначеної проблематики. У зв'язку з актуальністю порушених питань запропонувати до друку збірку матеріалів тез та доповідей конференції.

Схвалено учасниками міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми правової системи України»

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ СЕМІНАР З ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

(нотатки з семінару)

А. ПОЛЕШКО

У рамках постійно діючого в Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України методологічного семінару «Юридична наука і суспільство (проблеми теорії і практики)» Інститутом держави і права та юридичною фірмою «Салком» було проведено науково-методологічний семінар на тему «Теоретико-методологічні проблеми розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні» (27 жовтня 2009 р., Київ). Метою семінару було визначено: поглиблення теоретико-методологічних підходів до проведення наукових досліджень у галузі публічної влади в Україні в контексті теорії і практики сучасного конституціоналізму; визначення актуальних проблем вітчизняного конституційного процесу та державного управління.

У роботі семінару взяли участь науковці інститутів Національної академії наук України, а також народні депутати України, керівні працівники Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів України, Центральної виборчої комісії та інших державних органів, АПрН Україні. На семінар були запрошені студенти юридичних факультетів ряду навчальних закладів.

З вступним словом до учасників семінару звернувся віце-президент НАН України, академік НАН України **В. Геєць,** який підкреслив важливість обговорення питань, винесених на семінар.

Тема семінару була багатопланово розкрита в доповіді директора Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, академіка НАН України **Ю. Шемшученка** «Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні».

Під час семінару його учасники вислухали також доповіді Міністра юстиції України **М. Оніщука;** начальника Головного управління державної служби України **Т. Мотренка;** головного наукового співробітника Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, члена-кореспондента НАН України **В. Сіренка;** народного депутата України, кандидата політичних наук **Ю. Мірошниченка;** директора Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, академіка НАН України **Ю. Левенецького;** директора Інституту філософії ім. Г. С. Сковороди НАН України, академіка НАН України **М. Поповича;** головного наукового співробітника Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, члена-кореспондента АПрН України, президента юридичної фірми «Салком» **Є. Кубка;** завідувача Центру теоретичних проблем законотворчості Інституту держави і права

© А. Полешко, 2009

ім. В. М. Корецького НАН України, доктора юридичних наук **Ю. Ющика;** завідувача відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України, члена-кореспондента АПрН України **Н. Нижник;** директора Інституту соціології НАН України, академіка НАН України **В. Ворони.**

Основними питаннями, порушеними під час дискусії, були: сучасний конституціоналізм і юридична наука; актуальні проблеми теорії і практики сучасного конституціоналізму; проблеми організації та здійснення публічної влади в Україні; парламентаризм як умова утвердження конституціоналізму і побудови в Україні демократичної правової держави; проблеми конституційно-правової держави, проблеми конституційно-правової відповідальності та конституційного процесу в Україні; конституційно-правові аспекти державного управління; розвиток демократичних засад функціонування органів виконавчої влади та державної служби; проблеми адміністративної реформи та оптимізації структури державного управління, підвищення його якості та ефективності; судово-правова реформа в контексті утвердження конституціоналізму в Україні та ін.

Активне полемічне обговорення проблем, винесених на методологічний семінар, завершилося прийняттям Рекомендацій, в яких, зокрема, зазначено, що «реформування публічної влади в Україні має виходити з визначення конкретної необхідності реформ; послідовної демократизації конституційного ладу України; підпорядкування реформ публічної влади принципу відповідальності держави перед людиною; оптимального співвідношення політики і права, реалізації принципу верховенства права, додержання конституційної законності та уникнення політичних і юридичних конфліктів у процесі реформування публічної влади; побудова системи публічної влади в Україні на началах єдності влади та раціонального розподілу владних повноважень, ефективної взаємодії інститутів держави і місцевого самоврядування; здійснення науково обґрунтованого управління процесами реформування державних інститутів».

Важливою тезою в Рекомендаціях є пункт, де підкреслено, що необхідно «наголосити на тому, що поспішність, недостатня підготовленість і теоретична необґрунтованість здійснюваних перетворень у сфері державної влади неминуче призводить до негативних наслідків і є шкідливою з точки зору інтересів суспільства, суперечить принципу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність. Рекомендувати органам державної влади, учасникам політичного процесу в Україні у своїх рішеннях стосовно здійснення політико-правової реформи враховувати висновки і пропозиції вітчизняної правової науки, а відповідним органам державної влади запровадити практику обов'язкової наукової та юридичної експертизи таких рішень».

Матеріали методологічного семінару планується видати окремим збірником.

ЧЛЕНУ-КОРЕСПОНДЕНТУ АПрН УКРАЇНИ О. П. КОЦЮБІ — 70 РОКІВ

Народився Олександр Павлович Коцюба 7 листопада 1939 р. у с. Іванківці Тиврівського району Вінницької області. У 1959 р. вступив на заочне відділення юридичного факультету Львівського державного університету ім. І. Я. Франка (нині — Львівський національний університет імені Івана Франка). З 1960 р. по 1964 р. працював старшим юрисконсультом тресту «Добропільвугілля». У 1964 р. закінчив юридичний факультет Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка (нині — Київський національний університет імені Тараса Шевченка). До 1968 р. працював помічником прокурора, слідчим прокуратури на Вінниччині, у 1968–1973 рр. — завідувачем юридичної консультації Немирівського району Вінницької області. З 1973 р. по 1975 р. навчався в аспірантурі Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка. Протягом 1975–1985 рр. працював старшим юрисконсультом у радгоспі «Жукинський» Київської області. У 1975–1990 рр. обіймав посаду доцента у Республіканській вищій школі управління АПК Держагропрому України. З 1990 р. по 1994 р. — народний депутат України. З 1995 р. по 1999 р. — радник першого заступника Голови та Голови Верховної Ради України. З 2000 р. по 2002 р. — заступник директора Інституту приватного права і підприємництва Академії правових наук України. Водночас з 2000 р. по 2003 р. — декан юридичного факультету Академії муніципального управління, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін, а з 2003 р. — завідувач кафедри економіко-правових дисциплін та земельного права Академії.

У 1984 р. захистив кандидатську дисертацію «Право землекористування громадян». Обраний членом-кореспондентом Академії правових наук України у 1993 р.

Напрями наукової діяльності — земельне, екологічне, конституційне, господарське, римське право та філософія права. Опублікував понад 120 наукових праць, серед яких: «Личное землепользование граждан» (1984), «Юридический словарь о землепользовании граждан, коллективном садоводстве и огородничестве» (1988), «Спочатку було слово — правове слово» (1998), «Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики» (у співавт., 2000), «Організація та діяльність промислово-фінансових груп в Україні» (у співавт., 2000), «Новітні проблеми філософії права з питань прав і свобод людини» (2002), «Правологія — наука третього тисячоліття, або новітня ідеологія прав, свобод і обов'язків людини» (2003),

«Екологічна енциклопедія. Т. 3» (у співавт., 2007).

Нагороджений орденами «За заслуги» III ступеня (1997), «Знак Пошани», присвоєно почесне звання «заслужений юрист України» (2009).

Редакційна колегія та колектив журналу «Право України» вітають Олександра Павловича з ювілеєм і бажають йому доброго здоров'я, подальших наукових досягнень та усіляких життєвих гараздів.

Вийшов друком довідник:

Академія правових наук України : довід. — 3-тє вид., переробл. та допов. — К. : Ін Юре, 2008. — 302 с.

Довідник укладено апаратом президії Академії правових наук України на основі відомостей, наданих науковцями Академії правових наук України.

У довіднику наведені історія, нормативно-правові акти щодо утворення і діяльності Академії, структура, відділення та установи Академії. В окремому розділі подаються дані про життєвий і творчий шлях членів Академії.

Розрахований на широку юридичну громадськість, працівників наукових та навчальних закладів, учених-правознавців, а також усіх, хто цікавиться правовою наукою.

Замовляйте видання за телефонами:
0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою
sales@inyure.kiev.ua
http://shop.inyure.kiev.ua

МОНОГРАФІЯ З ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

В. ПІВНЕНКО
кандидат юридичних наук,
професор кафедри правосуддя,
заслужений юрист України
(Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна)

За останні роки вчені-правознавці і практичні працівники правоохоронних та судових органів України приділяють підвищену увагу проблемам використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі. Це пов'язано не тільки з суттєвими змінами у рівні, структурі та динаміці злочинності, а й з новими викликами і загрозами злочинного світу, що став найголовнішим дестабілізатором суспільного розвитку незалежної України. Для того щоб зухвалий, груповий криміналітет відчув належну відсіч від кримінальної юстиції і силу правової держави, необхідно створити надійні гарантії для підвищення результативності узгоджених дій органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з органами досудового розслідування.

У зв'язку з цим монографія професора М. Погорецького «Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі»* є надзвичайно актуальною, своєчасною і вкрай необхідною для українських правників – теоретиків та практиків. Уявляється, що ця тема залишатиметься актуальною доти, поки існуватимуть необхідність держави і суспільства вести активну цілеспрямовану боротьбу зі злочинністю, та інтерес до неї з боку практично налаштованих осіб.

У монографії на основі глибокого і системного аналізу висвітлена довготривала, послідовна та багатопланова діяльність оперативно-розшукових органів України, без використання результатів якої сьогодні не може бути успішно розслідувана жодна кримінальна справа та винесене у ній законне і обґрунтоване рішення. У зв'язку з цим автор цілком правильно стверджує, що оперативно-розшукові матеріали повинні стати обов'язковою складовою доказової бази у кримінальних справах про будь-які злочини: організовані, рецидивні, корисливі, посадові, професійні, насильницькі тощо.

Намагання М. Погорецького показати напрями використання мате-

* *Погорецький М. А.* Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі : моногр. — Х., 2007. — 576 с.

© В. Півненко, 2009

ріалів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі визначило структуру і логіку проведеного ним дослідження. Монографія складається із передмови, семи розділів (19 параграфів) та післямови.

Перед читачем постає у розвитку та трансформації багатовікова історія діяльності оперативно-розшукових органів України, знання про які отримані автором з використанням цілого спектру методів наукового пізнання: історичного, соціологічного, порівняльно-правового, формально-логічного та ін. Вдале використання наукових методів дослідження в сукупності з широкою ерудицією автора та багаторічним власним досвідом практичної роботи в органах прокуратури і Служби безпеки України оптимально виявилося при розкритті проблемних питань, обґрунтуванні висновків і пропозицій, у полеміці з опонентами.

Використання дослідником широкого спектру наукових джерел (понад 1 000), внутрішнього та зарубіжного законодавства, міжнародно-правових актів, емпіричного матеріалу, у тому числі практики Європейського суду з прав людини, зібраного і дослідженого протягом багатьох років, робить наукову працю не лише привабливою, а й глибоко насиченою за змістом інформативно, теоретичними положеннями та прикладами із практики, які обґрунтовують авторські наукові висновки.

Розкриваючи питання зародження, розвитку і здійснення оперативно-розшукової діяльності, характеризуючи її кількісні та якісні показники, а також визначаючи важливість її подальшого удосконалення під час реформи правової системи України, автор доходить до обґрунтованого висновку, що основним пріоритетом цієї діяльності в сучасних умовах повинно стати максимальне впровадження отриманих результатів у сферу кримінального судочинства. Враховуючи це, вчений переконливо доводить, що на дослідчих та досудових стадіях процесу, без тісної взаємодії органів, які ведуть кримінальний процес, з органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, сьогодні неможливо ефективно захищати права і свободи людини та громадянина, а також інтереси суспільства та держави в разі їх грубого порушення вчиненням злочину.

Особливу наукову і практичну цінність мають науково обґрунтовані рекомендації автора щодо використання оперативно-розшукової інформації при проведенні дослідчих перевірок заяв і повідомлень про злочини; порушенні кримінальної справи; провадженні слідчих дій; отриманні окремих видів доказів; застосуванні примусових заходів процесуального характеру та заходів безпеки до учасників кримінального судочинства; прийнятті інших процесуальних рішень.

Усі висновки і пропозиції науковця є аргументованими і підкріплені відповідними нормативно-правовими актами, статистичними даними, прикладами із практичної діяльності оперативно-розшукових та слідчих і судових органів, посиланнями на позиції інших авторів, що надає їм особливої переконливості.

М. Погорецький довів, що таємний характер діяльності оперативно-розшукових органів — це не «китайська стіна» між ними і державними органами, які ведуть кримінальний процес. Ефективне правове врегулювання їхньої взаємодії — надійний юридичний механізм реалізації результатів роботи кожного з них у кримінальному судочинстві.

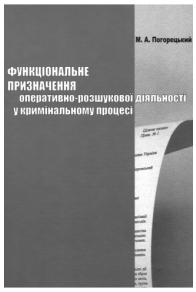
На відміну від своїх попередників, М. Погорецький поставив за мету дослідити не стільки теорію оперативно-розшукової діяльності, скільки проявлення її результатів у законодавстві та на практиці боротьби зі злочинністю кримінально-процесуальними засобами.

У науковій праці є чимало й інших достоїнств, детальне перерахування яких у рецензії неможливе через її обмежений обсяг. До проблем, які були упущені автором та потребують подальшого наукового аналізу, слід віднести, наприклад, відсутність у монографії змістовної характеристики таких додаткових функцій оперативно-розшукових органів, як: кримінологічна, правозахисна, організаційно-управлінська тощо. Разом з тим вказане зауваження жодним чином не впливає на високу оцінку праці, що рецензується.

У цілому ж сукупність отриманих М. Погорецьким у результаті проведеного дослідження висновків може бути оцінена як вагомий внесок автора в дослідження проблем, пов'язаних із використанням матеріалів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі України. Запропонований правником функціональний підхід до розв'язання цих проблем може стати методологічною основою для формування цілісної вітчизняної кримінально-правової і кримінально-процесуальної політики, а внесені ним пропозиції дозволяють по-новому сприйняти теорію, законодавство і практику оперативно-розшукової діяльності та кримінального процесу.

Глибоко переконаний у тому, що наукова праця професора М. Погорецького «Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі» буде затребувана широким загалом вітчизняних та зарубіжних спеціалістів. Зацікавлений читач знайде в монографії багато того, що наводить на глибокі роздуми та вимагає негайного законодавчого вирішення. Праця, безперечно, сприятиме формуванню правосвідомості у науковців, практикуючих юристів та студентської молоді, що свідчить також про її важливу соціальну цінність як рушійного чинника у розбудові молодої правової демократичної держави України.

Вийшла друком монографія:



Погорецький М. А.

Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі : моногр. — Х., 2007. — 576 с.

На підставі аналізу наукових джерел з філософії, історії права, загальної теорії права, кримінального процесу, оперативно-розшукової і контррозвідувальної діяльності, кримінального права, криміналістики, кримінології, а також законодавчих і відомчих нормативних актів та матеріалів вітчизняної і зарубіжної практики, у тому числі й Європейського Суду з прав людини, у монографії досліджуються теоретичні і практичні проблеми взаємозв'язку оперативно-розшукової діяльності і кримінального процесу та використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності як приводів та підстав для порушення провадження у кримінальній справі, проведення слідчих дій, застосування примусових заходів та заходів безпеки до учасників кримінального судочинства, а також для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами у кримінальній справі, й пропонуються шляхи їх вирішення.

Адресована науковцям і практикам, а також тим, хто досліджує проблеми кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності.

ФУНДАМЕНТАЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ІСТОРІЇ КОДИФІКАЦІЇ ЦИВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

І. СПАСИБО-ФАТЄЄВА
доктор юридичних наук,
професор, член-кореспондент АПрН України,
професор кафедри № 1
(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)

Мабуть, кожен, хто отримав від братів Стефанчуків двотомник «Кодифікація цивільного законодавства на українських землях»* був дещо вражений навіть від зовнішнього вигляду цієї праці. На жаль, часто буває так, що ознайомлення зі змістом праці викликає розчарування. Однак на цей раз позитивність першого враження подвоїлася. Не маючи звички розкидуватися голосними і пафосними виразами, тим не менш маємо унікальний випадок, що не існує навіть жодної причини стримувати себе в похвалах. Тому впевнено висловлюю наукове захоплення від тих результатів наполегливої праці колективу укладачів, які мають свій вагомий і достойний вираз у монументальній книзі, пропонованій українському правничому загалу.

У наш час тематика кодифікації є досить актуальною завдяки тим процесам, які відбуваються в законодавчій сфері. Шість років тому було прийнято новий Цивільний кодекс, з його прогресивними ідеями і закладеними стратегічними напрямами розвитку приватноправової сфери, в якій перманентно перебуває все суспільство. І це істотна подія для нашого народу. Ті засади, які є основоположними для цивільно-правового регулювання, нарешті, подолали штучно створені за радянську епоху перешкоди для руху свободної волі, власного наміру, саморегулювання відносин між рівними суб'єктами — учасниками цивільних відносин. Однак це не означає свавілля і безладу. У ЦК встановлено певні межі, якими не дозволено нехтувати і які обумовлені природними законами, Господніми заповідями та соціальним буттям. Ці межі відчувають всі учасники цивільних відносин, і вони легко сприймаються в правозастосовній практиці. Їх не можна ані розширити, ані звузити. Тому всі спроби з боку Господарського кодексу під егідою різних закликів зберегти штучні перепони вільній волі учасників цивільних правовідносин виявляються нездатними стримати ті настанови, на яких будується ЦК України.

* *Кодифікація* українського законодавства на українських землях / за ред. Р. О. Стефанчука та М. О. Стефанчука. — К., 2009.

© І. Спасибо-Фатєєва, 2009

Такий вагомий крок у кодифікаційній роботі не міг бути зроблений на порожньому місці. Йому передувала ґрунтовна і наполеглива праця колективу розробників, які в тому числі керувалися й напрацюваннями своїх колег, і досвідом кодифікації в інших країнах, і, що найголовніше, історичною наступністю. У цьому може переконатися кожен, хто ознайомиться з «Кодифікацією цивільного законодавства на українських землях». Там поміщено й Модельний кодекс країн СНД й Основи цивільного законодавства СРСР та союзних республік, які хоч і не набули чинності на території України, але гідні того, щоб цей етап кодифікації не було забуто, а враховано задля вдосконалення власної законодавчої техніки. Схожа ситуація склалася з проектом Цивільного уложення 1905 р., що є блискучим результатом цивілістичної думки, тим надбанням, яке також не набуло сили закону, але є скарбницею, з якої ми черпаємо й дотепер. Варто помітити, що цінність цього проекту кодифікації не принижується, а навіть підвищується тим, що він не зазнав змін, проходячи через жорна прийняття закону, коли, як-то часто буває, вихолощується тією чи іншою мірою сутність пропонованих у проекті правових механізмів, підміняються підходи задля влаштування спорів і досягнення компромісів. Все це ми спостерігали в сучасності при прийнятті ЦК України в 2003 р., коли з нього було «вирвано» Книгу про відносини в сім'ї для створення окремого Сімейного кодексу, чимало норм, що регулюють підприємницьку діяльність в угоду Господарському кодексу, який попри всі намагання цивілістів та розсудливих людей, тим не менш з'явився в тканині нашого законодавства. Ці процеси більшою мірою негативно відобразилися на пропонованій редакції ЦК, і на сьогодні ми маємо кодекс як наслідок боротьби між різними політичними та бізнесовими силами. Ось чому важливим і показовим для науковця є проект Цивільного уложення, який не зазнав такого утиску та «шматування», як сучасний ЦК. Цей проект наявно демонструє ті можливості, які могли б бути упущені з його прийняттям, як і проект ЦК України демонструє те, що з ним стало, коли він набув статусу закону.

Втім, як з проектом Цивільного уложення, так і зі Зводом законів цивільних Російської імперії (1832 р.) за виданням 1914 р., а тим більш ЦК УРСР 1922 р., ЦК УРСР 1963 р. та іншими кодифікованими актами, поміщеними у томі 2 «Кодифікації українського законодавства на українських землях», дійсні науковці, які провадять своє дослідження ґрунтовно, спираючись на історичний досвід, знайомі. Але цього не скажеш про ті кодифіковані закони, які містяться у томі 1. Цей історичний досвід кодифікації законодавства, що мав місце на землях, де сьогодні існує сучасна Україна, починаючи з Правди руської XI–XII ст. і закінчуючи Загальним цивільним уложенням Австрійської імперії 1811 р., на мою думку, є надзвичайно цінним.

Якщо замислитися над тим, що надає така збірка кодифікацій не історикам права, а нам, сучасним цивілістам, то стає зрозуміло, що це не просто заповнення певних прогалин своєї освіти в цьому напрямі. Це препарація кодифікаційної матерії в історичному, національному, етнічному, соціальному розрізі. Завдяки цьому можемо спостерігати видозміни цінностей, благ та підходів до їх регулювання з боку законодавця. Ми можемо відчути те, про що знаємо лише з сучасних теорій про правові сім'ї з формуванням таких в історичному вимірі.

Всі ми, об'єднані в сучасній державі Україна, є українцями, але з різним походженням і різним корінням, в тому числі усвідомленням певного явища як права або обов'язку, міри своєї свободи і тих наслідків, які загрожують порушнику, співіснуванням у суспільстві та сім'ї, ставленням до свого та чужого майна тощо. Те, що сьогодні нам бачиться як українське цивільне право, історично сформовано в досить різноманітних законотворчих площинах, адже ті звичаєві та правові традиції, які мали місце на одних територіальних утвореннях, інколи були неприйнятними до інших. Різна державна належність і, отже, різні правові підходи сучасних українських територій, є нашою історією, яку треба пам'ятати й нині. Проте існує досить широке поле загальнолюдських уявлень про сім'ю, майно, спадкування, зобов'язання, які можна підвести під один знаменник.

З «Кодифікації українського законодавства на українських землях» ми не просто уявляємо, а відчуваємо поступове просування цивілістичного закону в площину повсякденних відносин. Постійно підвищується рівень та ступінь регулювання. Можна простежити рух та дух закону. Наскільки куцим є таке регулювання в Правді Руській, незначним — в Статуті великого князівства литовського (1529 р.), де мало не поодинокі механізми, що нагадують сучасну цивілістичну матерію і які стосуються насамперед сім'ї, опіки, спадкування та обмежень (застави та закладу), настільки можна спостерігати розширення сфери регулювання цивільних відносин у Другому (волинському) статуті Великого князівства Литовського (1566 р.). Ще більшого розширення вона набула у «Правах, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.) (далі — «Права...»), де вже навіть не окремі статті, а цілі глави присвячені цивільно-правовому регулюванню.

Звертає на себе увагу той початок, з якого розпочинаються «Права...». Глава перша має назву «О силе и важности прав малороссийских», в якій встановлюється важливий принцип, якого дотримується й сучасне цивільне законодавство, — що ті особи, «кои из иностранных в Малой России жительствуют, да и приезжие заграничные всякого звания люде, во всяких суду и расправе подлежащих делах, равно как бы здешние обыватели, по сему же праву судиться имеют». Враження викликає глава друга «О чести Божией» та глава третя «О высочайшей чести и власти монаршеской». І хоча зрозуміло, що цей підхід до законодавчого регулювання мав місце в ті часи, коли церква не була відокремлена від держави і була монарша влада, як і те, що більшою мірою норми, що містяться в них, не мають цивілістичної природи, тим не менш такий міцний оплот, поміщений з самого початку, слугує вихованню поваги до Господньої та світської влади, а отже, є орієнтиром для запровадження суто цивілістичних інституцій захисту честі та гідності, орієнтації своєї поведінки на розумність, справедливість, вищі людські та Божі цінності.

Не можна обминути й передмову до «Прав...», в якій зазначається на важливому підході до кодифікації, що слугує орієнтиром для застосування поміщених у них норм. «В начале Статута выписуемое право, яко преднейшое, прежде означенных других прав везде предложено; а какое право к одной материи надлежит, хотя оно и в разных разделах, артикулах и пунктах стоит, тое к одной же материи присовокуплено...»

У «Правах...» вже надається регулювання давності володіння, майнових прав, які більше стосуються речей як об'єктів права; окремо регулюється право власності. Примітно, що надається поняття власності в об'єктивному та суб'єктивному розумінні. При чому тут в об'єктивному розумінні власність є речами, а в суб'єктивному — правом.

Можна наводити безліч цікавих для цивіліста правових матерій, які в історичному вимірі випрацьовувалися, що дає змогу простежити динаміку правотворення, зрозуміти витоки тих чи інший інституцій та поглянути на сучасні аналоги з цього кута зору. І це не просто розширить наш світогляд, а надасть стрункості теоріям, якими сьогодні оперуємо, можливо, не завжди спираючись на ті історичні правові реалії, в яких їх було започатковано.

Зазначена праця є результатом наполегливій праці колективу упорядників, які навіть не працюють у провідному юридичному закладі, але взято поставилися до того завдання, вирішення якого стало корисним для всіх нас. Це означає лише одне: вони мають те, що можна назвати прагненням до наукового пошуку, завзятістю, цільністю — на жаль, не на всі ці властивості нині є попит.

Очевидно, все це стало можливим завдяки особистості наукового редактора «Кодифікації українського законодавства на українських землях» професора, доктора юридичних наук Р. Стефанчука (який, до речі, не випадково обрав темою своєї докторської дисертації особисті немайнові права). Переконана, що будь-який більш-менш важливий науковий результат є наслідком праці креативної людини, яка здатна і сформувати навколо себе відповідне оточення. У відсутність цієї властивості не можна отримати не просто високодуховну друковану продукцію, а й таку, що явно виділялася б серед сучасних книжок.

БАГАТОТОМНЕ ВИДАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗНАЧЕННЯ

О. КОСТЕНКО
доктор юридичних наук, професор
О. КОПАН
доктор юридичних наук
О. ЯРМИШ
доктор юридичних наук, професор

В умовах становлення в Україні громадянського суспільства, поступової розбудови правової держави особливого значення набувають наукові праці, спрямовані на висвітлення проблем, що постають на шляху прогресивних соціальних трансформацій. Важливою складовою правової системи сучасної демократичної держави є поліція (міліція), діяльність якої спрямована, насамперед, на забезпечення прав та свобод людини, їх надійну охорону. Отже, кожне дослідження, присвячене висвітленню та аналізу структурної побудови, організаційно-правових засад діяльності поліції (міліції) України та зарубіжних країн, зокрема, на різних історичних етапах їх розвитку, слід вважати актуальним. Адже міліція України, незважаючи на численні спроби її реформування, й до сьогодні потребує суттєвих змін з метою наближення її до європейських стандартів правоохоронної діяльності.

Окресленню наукових засад трансформації міліції України в напрямі дотримання сучасних вимог громадянського суспільства щодо її ролі й місця в системі правоохоронної діяльності має слугувати багатотомне видання «Міжнародна поліцейська енциклопедія»*, підготовку якої вже шість років забезпечує Київський національний університет внутрішніх справ.

Авторський колектив видання склали відомі вчені — академіки, доктори наук, професори, їх молодші колеги-науковці, а також науковці інших держав: Великої Британії, Канади, Німеччини, Росії тощо. У виданні представлені думки фахівців з теорії та історії держави і права, кримінології, кримінального права і процесу, криміналістики, теорії оперативно-розшукової діяльності та інших юридичних дисциплін провідних вітчизняних і зарубіжних наукових та навчальних закладів, зокрема АПрН України, Київського національного університету внутрішніх справ, Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Академії підготовки керівних кадрів поліції ФРН, Міністерства внутрішніх справ Баварії, Центру ім. Лорда Скармена (Велика Британія), Академії управління Міністерства внутрішніх справ РФ, Санкт-Петербурзького університету МВС Росії, Канадського королівського університету та ін.

Енциклопедичне видання рекомендовано Президією АПрН України, Вченими радами Київського національного університету внутрішніх

* *Міжнародна* поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. : Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій та ін. — К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.

© О. Костенко, О. Копан, О. Ярмиш, 2009

справ та Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.

У I–IV томах енциклопедії подається тлумачення понад 6 000 юридичних та інших термінів. Кожен із томів має чітко окреслене тематичне навантаження, свій об'єкт та предмет дослідження. Обсяг репрезентованої праці не має аналогів у новітній історії України і здатний вразити навіть досвідченого фахівця.

Так, том I енциклопедії «Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології» (2003 р., 1 232 с.) містить тлумачення 1 547 термінів та визначень. У ньому розглянуто організаційно-правові засади, стратегію і тактику діяльності поліції (міліції), висвітлено досвід демократичних країн та відображено термінологічно-понятійний апарат поліцеїстики як нового наукового напряму.

Том II «Права людини в контексті поліцейської діяльності» (2005 р., 1 224 с.) містить тлумачення 1 770 термінів та визначень. У праці висвітлено основні міжнародні стандарти з прав людини Організації об'єднаних націй та Ради Європи, теоретико-методологічні та концептуальні положення щодо становлення та розвитку інституту прав і свобод людини, надано огляд системи захисту прав людини у різних державах, а також ролі поліції щодо дотримання та захисту прав людини.

У томі III «Поліцейський менеджмент: історія та сучасність» (2006 р., 1 192 с.) надано тлумачення 1 644 термінів та визначень. Цей том присвячено актуальним проблемам поліцейського менеджменту у контексті школи «людських відносин», організаційної культури, стратегічних концепцій управління персоналом поліції (міліції).

Том IV «Кримінально-правові, кримінологічні та кримінально-виконавчі засади поліцейської діяльності» (2007 р., 968 с.) містить тлумачення 1 216 термінів та визначень. Том присвячений розгляду кримінально-правових, кримінологічних та кримінально-виконавчих аспектів поліцейської діяльності; в ньому дано кримінологічну характеристику особи злочинця і жертви злочину, розкрито проблемні питання профілактики злочинів, прогнозування і планування боротьби зі злочинністю, а також розглядаються проблеми міжнародної співпраці у сфері поліцейської діяльності.

Слід звернути увагу на те, що рецензентами видання стали відомі в Україні науковці-юристи: О. Копиленко — віце-президент АПрН України, академік АПрН України, доктор юридичних наук, професор, директор Інституту законодавства і правової експертизи Верховної Ради України (томи I–IV); В. Цвєтков — член-кореспондент НАН України, академік АПрН України, доктор юридичних наук, професор, радник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (т. I); М. Костицький — академік АПрн України, член-кореспондент Академії педагогічних наук України, доктор юридичних наук, професор, професор Київського національного університету внутрішніх справ (томи II–IV); Н. Нижник — член-кореспондент АПрН України, доктор юридичних наук, професор, перший проректор Національної академії державного управління при Президентові України (т. III); О. Костенко — член-кореспондент АПрН України, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (т. IV); О. Андрійко — член-кореспондент АПрН України, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту дер-

жави і права ім. В. М. Корецького НАН України (т. III); М. Салтевський — доктор юридичних наук, професор, завідуючий лабораторією Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (т. I); С. Сливка — доктор юридичних наук, професор (т. II).

Зауважимо, що робота над багатотомним виданням «Міжнародна поліцейська енциклопедія» триває. На сьогодні завершено підготовку V тому, що має назву «Кримінально-процесуальна та криміналістична діяльність поліцейських організацій». Триває робота над підготовкою наступних томів: том VI «Розвідувальна діяльність поліції»; том VII «Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності»; том VIII «Інформаційно-аналітична діяльність поліції»; том IX «Навчання, перепідготовка поліцейських кадрів, етико-педагогічні та психологічні проблеми поліцейської служби»; том X «Міжнародне поліцейське співробітництво».

Готуючи саме *поліцейську* енциклопедію, авторський колектив враховував те, що в Україні все більшого поширення набуває думка щодо необхідності кардинальної зміни поглядів на міліцію як каральний державний орган і трансформації її в поліцейський орган, що має здійснювати соціальне обслуговування людини, забезпечувати державну охорону і захист її прав і свобод. Ця думка ґрунтується на сентенції, що в сучасних демократичних суспільствах поліція є не лише системою органів, що забезпечують правопорядок та внутрішню безпеку держави шляхом нагляду та примушування, виконання превентивної та репресивної функцій, а й органом з надання соціальних послуг, правової та психологічної допомоги громадянам.

В енциклопедії обстоюється правомірність існування у системі правових наук поліцеїстики як наукового вчення, відновлення в українському національному законодавстві поліцейського права як окремої галузі права.

Помічена академіком Ю. Римаренком тенденція до відновлення науки «поліцейського права» в Україні відбувається не через протиставлення існуючій адміністративно-правовій науці, а в межах її предмета шляхом органічного розвитку нових правових категорій.

Зважаючи на складність та наукову новизну предмета дослідження, авторський колектив був вимушений дещо відійти від класичної схеми побудови енциклопедичних видань. Адже з багатьох висвітлюваних питань у наукових колах ще не сформувалося загальновизнаної думки. Тому у виданні подаються не лише класичні визначення окремих термінів, а й порушуються дискусійні питання.

Вихід друком цього видання є визначною подією сучасної української юридичної науки, що відповідає тенденції міжнародної інтеграції юридичних знань та європейським прагненням України.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

Міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / відп. ред. : Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій та ін. — К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.

Замовляйте видання за телефонами: 0(44) 537-51-20, 537-51-21 або електронною поштою sales@inyure.kiev.ua http://shop.inyure.kiev.ua

РАДА ВИДАВЦІВ

В. Я. ТАЦІЙ — Президент Академії правових наук України
В. В. СТАШИС — Перший проректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО — Директор Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
А. А. СТРИЖАК — Голова Конституційного Суду України
В. В. ОНОПЕНКО — Голова Верховного Суду України
С. Ф. ДЕМЧЕНКО — Голова Вищого господарського суду України
О. І. МЕДВЕДЬКО — Генеральний прокурор України
М. В. ОНІЩУК — Міністр юстиції України

НАУКОВА РАДА

А. О. СЕЛІВАНОВ, доктор юридичних наук, професор **(голова наукової ради)**,
В. Б. АВЕР'ЯНОВ, доктор юридичних наук, професор,
Л. К. ВОРОНОВА, доктор юридичних наук, професор,
Ю. М. ГРОШЕВИЙ, доктор юридичних наук, професор,
А. П. ЗАКАЛЮК, доктор юридичних наук, професор,
Л. А. ЛУЦЬ, доктор юридичних наук, професор,
В. Т. НОР, доктор юридичних наук, професор,
В. Ф. ОПРИШКО, доктор юридичних наук, професор,
М. І. ПАНОВ, доктор юридичних наук, професор,
Б. М. ПОЛЯКОВ, доктор юридичних наук, професор,
П. М. РАБІНОВИЧ, доктор юридичних наук, професор,
В. І. СЕМЧИК, доктор юридичних наук, професор,
В. А. ТИМОШЕНКО, доктор юридичних наук, професор,
В. І. ЧУШЕНКО, кандидат юридичних наук, професор

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

О. Д. СВЯТОЦЬКИЙ **(головний редактор)**, В. П. ТИХИЙ **(перший заступник головного редактора)**, Ю. В. АЛДАНОВ **(заступник головного редактора)**, П. БИТЯК, А. М. БОЙКО, В. Ф. БОЙКО, В. І. БОРИСОВ, Ю. Л. БОШИЦЬКИЙ, В. Д. БРИНЦЕВ, В. Г. БУТКЕВИЧ, В. І. ГУМЕНЮК, Т. Б. ДАНИЛОВА, Л. П. ІЗОВІТОВА, Т. Г. ЗАХАРЧЕНКО, Н. І. КАРПАЧОВА, М. І. КОЗЮБРА, В. В. КОМАРОВ, Т. В. КОРНЯКОВА, В. Л. КРОТЮК, О. Д. КРУПЧАН, Є. Б. КУБКО, Н. С. КУЗНЄЦОВА, В. В. ЛЕМАК, В. К. МАМУТОВ, О. І. МЕЛЬНИЧЕНКО, М. М. МИКІЄВИЧ, С. В. МОСТОВЕНКО, Н. М. ОНІЩЕНКО, М. П. ОРЗІХ, О. П. ОРЛЮК, А. Й. ОСЕТИНСЬКИЙ, О. В. ПЕТРИШИН, П. Д. ПИЛИПЕНКО, І. Г. ПОБІРЧЕНКО, О. О. ПОГРІБНИЙ, Д. М. ПРИТИКА, О. Г. ПУШЕНКО, Г. П. СЕРЕДА, В. Ф. СІРЕНКО, О. Ф. СКАКУН, О. В. СКРИПНЮК, В. В. СТАШИС, М. О. ТЕПЛЮК, І. А. ТИМЧЕНКО, Б. Й. ТИЩИК, В. М. ШАПОВАЛ, Я. М. ШЕВЧЕНКО, І. Б. ШИЦЬКИЙ

Адреса редакції: 01004, м. Київ, вул. Терещенківська, 4-б
Розрахунковий рахунок: 2600701024248 в КФ ВАТ «Кредобанк» МФО 321897
Телефони: 537-51-00 (головний редактор); 537-51-10, 246-59-62 (відповідальний секретар)
Факс: 246-59-62

www.pravoua.com.ua

Листування з читачами — тільки на сторінках журналу.
Відповідальність за достовірність інформації, що міститься в друкованих матеріалах, несуть автори. Редакція не завжди поділяє авторську точку зору.

Редагування *О. Парадної, Н. Сидорської*
Комп'ютерна верстка *О. Карташової*
Комп'ютерний набір та правка *Т. Поліщук*

Реєстраційне свідоцтво КВ № 1053, видане Держкомвидавом України 03.11.94.

Підп. до друку 07.12.2009. Формат 70x108/16. Папір офсетний.
Офсетний друк. Ум. друк. арк. **20,65**. Обл.-вид. арк. **15,3.** Зам. 9-1236.
Тираж 3 100. Ціна договірна.

Віддруковано у **ЗАТ «ВІПОЛ»**
Україна, 03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 752 від 27.12.2001 р.