

держав і Європейського Союзу: питання співвідношення», здобувач Ю. В. Байдін «Про межі суверенітету держав-членів ЄС: постановка питання», в обговоренні яких взяли активну участь учасники семінару. Тези доповідей наводяться.

На закритті семінару виступили Ю. П. Битяк і О. С. Мірошник, які зазначили його важливість, належний науково-практичний та організаційний рівень, обґрунтованість висловлених точок зору щодо актуальної проблеми державно-правового розвитку європейських держав в умовах європейської інтеграції.

*Матеріали підготував І. Яковюк, заступник директора  
НДІ державного будівництва  
та місцевого самоврядування АПрН України  
з наукової роботи,  
кандидат юридичних наук, доцент*

**О. В. Тарасов**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри міжнародного права Національної юридичної академії України імені  
Ярослава Мудрого

## Юридична природа об'єднаної Європи

1. Питання правосуб'єктності Європейського Союзу (ЄС) є дискусійним у науці міжнародного права. Були запропоновані підходи, що визнавали ЄС федеративним (конфедеративним) об'єднанням, подібним до держав утворенням, ММУО, об'єднанням *suī generis* та ін. При цьому досить часто плутають ЄС з Європейськими співтовариствами (ЄСПв), а міжнародно-правовий статус держав-учасниць Договору про ЄС від 7 лютого 1992 року зі статусом держав-членів ЄСПв.

2. Згідно з концепцією правової особи ЄСПв складаються з двох ММУО (Європейське Співтовариство та Євроатом), які є окремими юридичними особами, що мають спільні органи — Раду ЄС, Єврокомісію, Європарламент та ін. Ці ММУО здатні уклада-

ти міжнародні договори. Зокрема, Угода про партнерство та співробітництво між ЄСПв і Україною від 14 червня 1994 року (УПС) була підписана окремо Співтовариствами і державами-членами. Таким чином, міжнародно-правовий статус держав-членів у рамках статутів ММУО і поза ними відрізняється. Відповідно, коли мають на увазі статус держав у рамках ММУО слід застосовувати термін «держави-члени». Коли такі ж самі держави діють поза межами статутів ММУО, слід говорити про «держави-учасниці» відповідного міжнародного договору.

3. Держави-учасниці Договору про ЄС надали можливість Раді ЄС укладати від свого імені міжнародні договори (ст. 24) з третіми країнами. Так, Протокол до УПС про приєднання до неї десяти нових держав-членів ЄС від 29 квітня 2004 року було підписано окремо за ММУО Радою ЄС та Єврокомісією, а за держави — окремо Радою ЄС. Відповідно Рада ЄС виступила у двох юридичних вимірах — як орган ММУО та як міжнародний орган держав-учасниць Договору про ЄС. Це стало можливим лише тому, що держави-члени Співтовариств є одночасно і державами-учасницями Договору про ЄС. Але з юридичної точки зору не слід плутати ці різні міжнародно-правові статуси держав.

Окреслена складна міжнародно-правова ситуація дозволяє говорити про міжнародну правосуб'єктність лише двох ММУО (Європейське Співтовариство та Євроатом), що мають спільні органи, а не Європейського Союзу як сукупність держав-учасниць Договору про ЄС. Дійсно, спірним є питання про міжнародну правосуб'єктність самої Ради ЄС, коли вона діє не як орган Співтовариств, а як окремий міждержавний орган згідно з Договором про ЄС. До прийняття Конституції ЄС, яка б вирішила це питання шляхом визнання міжнародної правосуб'єктності ЄС, Рада ЄС одночасно має такі правові статуси — один з органів Європейського Співтовариства, один з органів Євроатома, окремий міждержавний орган держав-учасниць Договору про ЄС 1992 року. На жаль, така ситуація створює на практиці юридичну невизначеність та плутанину правових статусів серед учасників міжнародних правовідносин.

**І. В. Яковюк**, кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з наукової роботи

## Інституційний механізм ЄС за Конституцією для Європи

Підписання Договору, який встановлює Конституцію для Європи (далі — Конституція), обумовлює актуальність досліджень, присвячених інституційній структурі ЄС та реалізації в ній принципу поділу влади. Євросоюз — це чітко структурована наднаціональна організація, що переслідує конкретні цілі. Їх досягненню служила система інститутів і органів, утворених на основі установчих договорів, актів вторинного права і спеціальних угод. Конституція суттєво реформує інституційний механізм «старого» Союзу — замість дворівневої (інститути та органи) запроваджується трирівнева (інститути, органи та установи) структура влади. До вищого рівня належать інститути Союзу: Європарламент, Рада міністрів (далі — Рада), Європейська комісія (далі — Комісія) та Суд ЄС, а також віднесені до цього рівня Європейська рада, Європейський центральний банк і Рахункова палата. Другий рівень — це консультативні та інші допоміжні органи: Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів, Комітет з соціального захисту, Європейський омбудсмен, Європейське відомство з боротьби зі шахрайством та Європейська прокуратура у випадку її створення. Третій рівень утворюють установи, які на відміну від інститутів і органів мають самостійну правосуб'єктність і виконують спеціальні функції (Європейський інвестиційний банк, Євроюст, Європейське оборонне агентство, Європол тощо).

Природно, що при формуванні інститутів Союзу постає питання про розподіл повноважень між ними і відповідно про реалізацію принципу поділу влади. Хоча серед принципів, які визначають порядок організації та функціонування системи інститутів ЄС, поділ влади не згадується, однак він може бути рекон-

струйований шляхом тлумачення цінностей Союзу, серед яких фігурують принципи демократії та правової держави. Крім того, він одержав певне втілення у механізмі публічної влади ЄС — в ньому створені інститути, що виконують основні функції законодавчої, виконавчої та судової влади. При цьому слід зазначити, що Конституція шляхом внесення змін до повноважень інститутів ЄС сприяє їх подальшому наближенню до класичних органів державної влади.

*Європарламент.* Конституція розширила зміст його законодавчої функції (загальним правилом стане спільне видання Парламентом і Радою законодавчих актів, а консультативна процедура — однією зі спеціальних законодавчих процедур), бюджетної (бюджет приймається у формі європейського закону, відмінено поділ на обов'язкові та необов'язкові видатки), функції політичного контролю (право обрання Голови Комісії та затвердження її складу в цілому, винесення вотуму недовіри Комісії), консультативна функція (прийняття окремих законодавчих і не законодавчих актів, участь у формуванні окремих органів та реалізації більшості зовнішньополітичних заходів).

*Європейська рада.* Після набуття статусу інституту ЄС вона отримала право видавати європейські рішення, які мають юридично обов'язкове значення, але не можуть бути спрямовані на уніфікацію чи гармонізацію національного права. За їх допомогою затверджуються важливі заходи в сфері зовнішньої політики, переглядаються положення Конституції, що стосуються внутрішньої політики. Крім того, вона має право висувати кандидата на посаду Голови Комісії та призначати Міністра закордонних справ.

*Рада міністрів* реалізує законодавчу і бюджетну функції (спільно з Європарламентом); функцію визначення політики (визначає головні орієнтири економічної політики, політики зайнятості, а також спільної зовнішньої політики та політики безпеки (далі — СЗПБ)); координаційну функцію (окрім традиційних повноважень вона координує та узгоджує позиції та дії держав-членів у сфері зовнішньої політики, культури, здійснює загальне керівництво діяльністю Європейського оборонного агентства).

*Конституція* внесла зміни в механізм прийняття рішень Європейською радою і Радою, скоротивши коло питань, з яких вони приймають

рішення одноголосно. Основною формою роботи стає прийняття рішення кваліфікованою більшістю голосів. Щоправда, поки що зберігається модель «зваженого» голосування, а з 2009 р. запроваджується система подвійної більшості, яка передбачає ряд умов: проект рішення має отримати підтримку не менше 55% членів Ради чи Європейської ради; за рішення мають проголосувати держави, які представляють не менше 65% населення ЄС в цілому; «блокуюча меншість» при голосуванні має складатися не менш ніж з 4 членів.

*Комісія.* Конституція чітко визначила її функції: здійснення нагляду за застосуванням права Союзу під контролем Суду ЄС (усунення поділу ЄС на «опори» розширює її контрольні повноваження); виконання бюджету та управління програмами; координаційна, виконавча та управлінська функція; представництво Союзу на міжнародній арені (за винятком СЗПБ); підготовка ініціатив щодо програм діяльності Союзу (передбачає координацію зусиль інших інститутів ЄС); законотворча ініціатива (за загальним правилом законодавчі акти можуть видаватися лише з ініціативи Комісії. В деяких випадках вона має виключне право вносити проекти не законодавчих актів, які приймає Рада).

*Суд Європейського Союзу.* Даний термін запроваджено для позначення системи органів правосуддя ЄС — Суду, Трибуналу та спеціалізованих трибуналів. Конституція розширила: юрисдикцію Суду Союзу — його юрисдикція поширена майже на всі сфери компетенції (за винятком спільної зовнішньої політики, політики безпеки і оборони); права фізичних та юридичних осіб на звернення за захистом до Суду ЄС; права використовувати штрафні санкції на держави-члени ЄС. Крім того, створюється спеціальна кваліфікаційна колегія із складу колишніх членів Суду і Трибуналу, національних верховних судів та юристів із загальноновизнаною компетентністю, яка покликана здійснювати попередній відбір суддів і генеральних адвокатів.

Аналіз Конституції засвідчує прогрес у процесі наближення інститутів ЄС до відповідних гілок державної влади. Це дозволяє поставити питання про застосування принципу поділу влади в інституційному механізмі ЄС. Однак, оскільки ЄС має особливу правову природу, необхідно визнати, що даний принцип набуватиме в ньому специфічного характеру.

*О. Я. Трагнюк*, кандидат юридичних наук, асистент кафедри міжнародного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Адаптація права України до права ЄС як складова механізму євроінтеграції

Європейський вибір України та її відданість загальнолюдським цінностям можуть бути реалізовані лише на основі послідовного реформування правової системи нашої держави з урахуванням принципів та стандартів, які утвердилися на загальноєвропейському рівні.

Характер взаємодії права, утвореного в рамках європейських регіональних організацій (насамперед у межах Європейських співтовариств і Європейського Союзу), з національним правом держав, що входять до них, має значні особливості порівняно з традиційною взаємодією міжнародного та внутрішньодержавного права. З одного боку, механізми правового регулювання інтеграції в Європі характеризуються перенесенням юридичних концепцій і методів з внутрішньодержавного права на міжнародний рівень. З іншого — саме ці концепції та прийоми, перенесені з національних правових систем у міжнародне право, повертаються у новій якості (яка характеризується наднаціональними особливостями) у внутрішньодержавне право.

Інтеграція України до європейської сім'ї народів повинна супроводжуватись науково обґрунтованими заходами, які гарантували б відповідність вітчизняного законодавства праву, що формується в рамках ЄС.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу — чи не найважливіша частина механізму інтеграції нашої держави до ЄС. 18 березня 2004 року був прийнятий Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», який визначив, що адаптація законодавства є процесом розробки і прийняття нормативно-правових актів і створення умов для їхнього виконання з

метою досягнення відповідності правової системи України правовій системі ЄС. Закон наводить поняття та джерела *acquis communautaire*, визначає інституційний і нормативний механізми адаптації, засади фінансового, кадрового, інформаційного та матеріально-технічного забезпечення виконання програми адаптації.

Програма передбачає пріоритетні сфери, в яких здійснюється адаптація (митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила, стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт), та конкретні заходи, необхідні на першому етапі виконання Програми у 2004–2007 роках.

Проте Програма є рамковим документом. Конкретні заходи з адаптації законодавства визначаються щорічними планами виконання Загальнодержавної програми.

Зазначимо, що науково-освітня діяльність, а також підготовка кваліфікованих фахівців зі знаннями європейського права визначаються як складові державної політики адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Достатній науковий та фаховий потенціал дасть можливість інтенсифікувати процес адаптації, забезпечити його якість; сформувати єдині підходи, стратегії та пріоритетні напрямки державної політики у цій сфері; вдосконалити механізм превентивного моніторингу правотворчого процесу з метою недопущення прийняття законів, які суперечили б праву ЄС.

При цьому, на наш погляд, одним з дієвих способів оптимізації процесу адаптації, а отже, інтеграції України до Європейського Союзу є аналіз аналогічних процесів у тих державах, які вже вступили до ЄС або мають статус кандидата.

Додамо також, що перспективи успіху процесу інтеграції до Європейського Союзу залежать не лише від виконання Україною вимог, які висувуються до країн-кандидатів (у політичній, соціально-економічній, правовій сфері), але і від політичного консенсусу, координації дій усіх гілок влади, що у свою чергу стане запорукою прийняття необхідних політичних рішень.

Зазначимо, що сприйняття європейського права, реформування правової системи України згідно з європейськими правовими

стандартами на основі загальних принципів європейського права сприятиме розвитку України та дасть їй змогу посісти гідне місце серед інших держав Європи.

*В. Г. Гуцель*, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## **Функції національних держав і Європейського Союзу: питання співвідношення**

Питання про функції Європейських співтовариств та їх співвідношення з функціями держав-членів постало в 50-х роках ХХ ст., коли було започатковано процес європейської інтеграції. Активізація дискусій спостерігається після підписання Єдиного Європейського Акта, який поширив процес інтеграції на соціальну політику, енергетику, охорону навколишнього середовища, науковий і технічний прогрес та передбачив розбудову політичного, економічного та валютного союзів. Створення Євросоюзу, діяльність якого охоплює не лише соціально-економічну сферу, але й співробітництво поліції та судових органів в кримінально-правовій сфері, проведення спільної зовнішньої політики, політики безпеки і оборони; підписання Конституції для Європи остаточно засвідчило створення потужної наднаціональної організації федеративного типу, якій національні уряди делегували окремі суверенні права і з якою вони поділяють відповідальність за реалізацію функцій держави. Таким чином, євроінтеграція становить безпосередній інтерес для загальної теорії держави і права, оскільки за останні десятиліття суттєво збагатилися наукові знання про специфіку функціонування держав-членів ЄС в умовах інтеграції. Це створює можливості для оновлення поглядів на теорію функцій держави.

При дослідженні співвідношення функцій Союзу та держав-членів передусім необхідно виходити з положень Конституції ЄС, в якій сказано, що Союз поважає основні функції держав; Союз та держави-

члени виявляють взаємну повагу і сприяють один одному у виконанні завдань, визначених у Конституції; держави-члени полегшують Союзові виконання його завдань і утримуються від дій, що можуть поставити під загрозу досягнення цілей, визначених Конституцією. Слід зазначити, що Союз має діяти виключно в рамках повноважень, наданих державами-членами, а тому повноваження, які йому не передані, залишаються у компетенції держав-членів.

Для розмежування відповідальності національних урядів і Союзу за здійснення функцій держави важливого значення набуває принцип субсидіарності. Він вимагає, щоб у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз у відповідному обсязі діяв лише у тому разі, коли держави-члени не можуть досягнути поставлених цілей за допомогою заходів, вжитих ними на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість, зважаючи на обсяг чи наслідки цих заходів, цілі можуть бути досягнуті ефективніше на рівні Союзу. Субсидіарність є динамічною концепцією, яка дозволяє розширювати сферу діяльності Союзу в рамках його юрисдикції в тих випадках, коли обставини того вимагають, і, навпаки, обмежувати цю діяльність або навіть її зупиняти тоді, коли вона більше не виправдана.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що не виправданими є побоювання стосовно можливості використання принципу субсидіарності Євросоюзом для розширення меж своєї діяльності, оскільки найбільш важливі питання, які стосуються функціонування як держав-членів, так і Євросоюзу, нині не можуть бути вирішені без згоди національних урядів.

*Ю. В. Байдін*, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## **Про межі суверенітету держав-членів ЄС: постановка питання**

Підписання Договору, яким встановлюється Конституція для Європи, в черговий раз надали актуальності проблемі визначення

меж державного суверенітету країн, які є членами Євросоюзу. Дискусії навколо цього питання викликані побоюваннями перспективи перетворення ЄС на наднаціональне утворення з ознаками державного суверенітету, а отже, остаточною втратою національними урядами здатності бути верховною владою всередині країни і незалежними від впливу інших держав.

Євросоюз — це нова політична й інституційна модель, яка виникла еволюційно шляхом переходу від вузьких галузевих до більш широких сфер інтеграції. Її особливістю є те, що, не чекаючи досягнення кінцевої мети (утворення Європейської федерації), національні держави поетапно передають Союзу для реалізації свої численні повноваження. В результаті створено наднаціональну організацію влади, яка наділена реальними владними повноваженнями і в межах якої держави-члени колективно використовують свої суверенні права. Як наслідок Євросоюз однозначно не може бути визнаний міжнародною організацією, оскільки він має характеристики, не властиві жодній іншій міжнародній організації, а саме: йому передані деякі виняткові компетенції з відмовою від здійснення їх державами-членами; ряд повноважень він реалізує спільно з національними урядами (спільна компетенція); створено право, яке є верховним відносно національного права, включаючи конституційне, і наділяє правами і обов'язками громадян цих країн; ЄС набув міжнародний юридичний статус, який дозволяє здійснювати самостійну дипломатичну діяльність; ЄС здійснює переважну більшість функцій, які традиційно властиві суверенним державам; Євросоюз перетворився на конституційну систему, яка в будь-який момент може отримати ще й власну Конституцію.

Таким чином, нині є певні підстави говорити про реалізацію в рамках ЄС моделі «Федерації (Союзу) національних держав». Саме ця модель є найпридатнішою для характеристики основних рис Союзу в його нинішньому вигляді та для передбачення шляхів його подальшого розвитку. Відповідно до цієї моделі Союз володіє власною правосуб'єктністю та реалізує ряд суверенних прав, які йому передані державами-членами. Він діє в межах компетенції, яку йому надали держави-члени для досягнення проголошених цілей, і відповідно будь-яка компетенція, яка не надана Союзу,

належить національним урядам. При цьому слід наголосити, що, незважаючи на добровільне обмеження свого суверенітету, держави-члени зберігають як право вільного виходу з ЄС, а отже, і повернення собі усього комплексу суверенних прав, так і можливість контролювати через механізми міжурядового співробітництва в рамках ЄС і діяльність ЄС у цілому, і прийняття рішень з принципових для збереження державного суверенітету питань проведення зовнішньої політики, політики безпеки і оборони. Головною ж особливістю Союзу є те, що держави-члени добровільно погодилися на колективне використання в його межах переважної більшості суверенних прав.

## Трибуна молодого вченого

*О. С. Головащенко*, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

### Утвердження соціальних прав як передумова становлення соціальної держави

У сучасному світі визнання та ефективне гарантування прав і свобод людини є тим критерієм, який дозволяє віднести ту чи іншу державу до числа демократичних. Чим більший обсяг прав і свобод людини і громадянина вона гарантує, тим вищою буде її соціальна цінність. Процес утвердження соціальних прав досліджувався у вітчизняній юридичній літературі багатьма науковцями. Цій проблемі присвячені ґрунтовні праці О. А. Лукашевої, П. М. Рабіновича, О. В. Скрипнюка та інших вітчизняних правознавців<sup>1</sup>, висновки яких є основою для подальшого дослідження питань становлення та розвитку соціальної держави. Разом з тим слід зазначити, що, хоча проблематика соціальних прав в цілому до-

<sup>1</sup> Лукашева Е. А. Социальное государство и защита прав человека в условиях рыночных отношений // Социальное государство и защита прав человека. – М., 1994. – С. 5–21; Общая теория прав человека / Под ред. Е. А. Лукашевой. – М., 1996; Рабінович П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади) // Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Х., 2003. – С. 90–113; Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України. – К., 2000. – 600 с.; Яковлюк І. В. Функція забезпечення й захисту соціальних прав людини // Проблеми законності. – Х., 2001. – Вип. 49. – С. 3–10.

статньо широко висвітлена в сучасній літературі, запровадження соціального виміру європейської інтеграції<sup>1</sup> та корекція позиції конституційного правосуддя європейських держав<sup>2</sup> обумовлює необхідність і актуальність подальших досліджень.

Формування концепції прав людини — це тривалий процес. Ідеї про права людини зародилися ще в далекі часи, однак перші спроби реально оцінити значення цих прав спостерігаємо у XVII–XVIII ст. Саме тоді вперше були сформульовані такі фундаментальні демократичні цінності, як свобода, правова рівність, непопущність основних прав людини тощо. В Декларації прав людини і громадянина 1789 р. вони проголошуються як природні, невідчужувані, невід’ємні і священні<sup>3</sup>. В цей період були проведені реформи, основними напрямками яких були визнання та гарантування особистих і політичних прав людини і громадянина, становлення громадянського суспільства, розбудова демократичної та правової держави. Водночас питання стосовно утвердження соціальних прав не розглядалось, оскільки на практиці реалізувалась ліберальна концепція правової держави.

Слід зазначити, що впродовж усього часу утвердження концепції про права і свободи людини і громадянина саме навколо питання про соціальні права, правомірності їх існування не припинялися дискусії. З розвитком громадянського суспільства поступово змінювались погляди на сутність і призначення держави. Первісне ставлення до прав людини<sup>4</sup> трансформувалось у більш широке та багатозначне розуміння й сприйняття цього явища.

<sup>1</sup> Див.: Яковюк І. В. Реалізації соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2004. – № 7. – С. 40–48; Гуцель В. Г. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2004. – № 8. – С. 158–167.

<sup>2</sup> Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. – М., 2003.

<sup>3</sup> Конституция и законодательные акты Французской Республики / Сост. М. А. Крутоголов. – М., 1958. – С. 42.

<sup>4</sup> Спочатку вони розглядалися як вимоги людей щодо певних соціальних благ. Згодом ці ідеї перетворились на програму боротьби за кращі умови життя.

Відбулося усвідомлення того факту, що держава повинна гарантувати не лише політичні та особисті права, але й соціальні.

Перші спроби нормативного закріплення соціальних прав були зроблені у Конституції Франції 1793 р.<sup>1</sup> та соціальному законодавстві Німеччини та Великої Британії, яке приймалося наприкінці XIX–на початку XX ст.<sup>2</sup> Але особливого значення для визнання соціальних прав та утвердження соціальної державності безумовно набула Конституція Німецької імперії 1919 р., яка закріпила ці права німців і відповідні їм обов’язки держави на конституційному рівні<sup>3</sup>. Власне кажучи, на рівні Веймарської Конституції вперше була здійснена спроба започаткування конституційної моделі соціальної держави як збірного поняття, зміст якого саме і складає сукупність соціальних прав громадян та відповідних їм обов’язків держави. Проте не слід переоцінювати значення змін, що відбулись у період Веймарської республіки, адже на практиці ця модель соціальної держави не отримала реалізації, оскільки відповідно до судових рішень того часу ці права були визнані як програмні положення, політичні вказівки для уряду, а отже, не мали сили позову в суді<sup>4</sup>.

Актуальність законодавчого визнання та гарантування цих прав ще більш зросла під час Великої економічної депресії 1929–1933 рр. у США, яка примусила суттєво змінити позицію капіталістичних держав стосовно їх втручання в економічну сферу та участі у здійсненні соціальної політики.

В цьому зв’язку особливо слід наголосити на тому, що перші кроки в процесі утвердження соціальних прав були зроблені не Радянським Союзом, а капіталістичними країнами Заходу. Саме ці держави, наприклад Велика Британія, Німеччина, Франція,

<sup>1</sup> Конституція Франції (24 червня 1793 р.) // Історія держави і права зарубіжних країн. Хрестоматія: Навч. посіб. для студентів юрид. спец. вищих закладів освіти / За ред. В. Д. Гончаренка. – К., 2002. – С. 382–388.

<sup>2</sup> Итоги науки в теории и практике / Под ред. М. Ковалевского, Н. Ланге, Н. Морозова, В. Шинкевича. – М., 1914. – Т. 10. – С. 461–467; Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – Х., 2000. – С. 13–14.

<sup>3</sup> Конституція Німецької імперії (Веймарська) (11 серпня 1919 р.) // Історія держави і права зарубіжних країн. – С. 606–615.

<sup>4</sup> Див.: Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика / Пер. с англ. – М., 1995. – С. 52.

йшли попереду в процесі правового вирішення цієї проблеми. Тоді як Радянський Союз на певному етапі цього шляху запропонував лише альтернативний підхід до реалізації соціальних прав<sup>1</sup>. Водночас заради історичної справедливості слід визнати, що конституційне закріплення та подальші успіхи в реалізації цієї категорії прав у СРСР все ж таки суттєво сприяли процесу їх подальшого офіційного визнання країнами Заходу.

Конституційне закріплення прав людини і громадянина позитивно позначилося на усвідомленні світовою спільнотою необхідності їх визнання також і на міжнародному рівні шляхом підписання відповідних міжнародних правових документів. Процес такого закріплення було започатковано шляхом прийняття Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини (1948 р.). Цим історичним документом світова спільнота зробила перший крок на шляху формування універсальних міжнародних правових стандартів у сфері прав і свобод людини і громадянина, яких повинні дотримуватися всі держави. Однак у Декларації було викладено лише широкий комплекс прав «першого покоління», тоді як правам «другого покоління» не було приділено належної уваги. Усунення цього недоліку відбувається на рівні національного законодавства.

Визнання соціальної держави як фундаментального принципу конституційного ладу, який не може бути змінено за жодних обставин, вперше відбувається у 1949 р. при прийнятті Основного Закону ФРН (ст. 20 абз. 1 та ст. 79 абз. 3)<sup>2</sup>. Зміст даного принципу на конституційному рівні традиційно не розкривається. Правова конкретизація відбувається завдяки аналізу соціальних прав людини і громадянина, відповідних обов'язків держави, а також виходячи із змісту принципу людської гідності<sup>3</sup>. Хоча Ос-

<sup>1</sup> Див.: Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії та шляхи її становлення: Дис ... канд. юрид. наук. – Х., 2000. – С. 55–57.

<sup>2</sup> Основной Закон ФРГ // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1999. – С. 187, 206.

<sup>3</sup> Закріплення у правовій доктрині європейських країн принципу людської гідності стало переломним моментом у процесі утвердження соціальних прав людини. Його затвердження на конституційному рівні спрямовує діяльність правової держави в напрямку забезпечення людської гідності в широкому сенсі цього поняття, а отже, сприяє визнанню соціальних прав. Визнання людини, її гідності як найвищої соціальної цінності передбачає активну діяльність держави у реалізації цього конституційного положення.

новний Закон ФРН не містить широкого переліку соціальних прав, це не означає, що вони зовсім невідомі конституційному праву ФРН. Невеликий за обсягом їх перелік доповнюють положення конституцій федеральних земель, а також міжнародно-правові акти, присвячені цим правам, що були ратифіковані ФРН.

Аналіз європейської практики законодавчого закріплення соціальних прав дозволяє констатувати існуючі відмінності в підходах до вирішення цього питання. Наприклад, у Конституції Німеччини не міститься широкого переліку прав «другого покоління», натомість у Конституціях Італії, Іспанії та деяких інших країн права цієї категорії викладені досить широко. Так, Конституція Італії визнає право на працю (ст. 4), на соціальне забезпечення у разі настання соціального ризику (ст. 38), на освіту (ст. 34), на охорону здоров'я (ст. 32) та ін.<sup>1</sup>, а Конституція Іспанії закріплює право на освіту (ст. 27), право на вільне об'єднання в професійні союзи (ст. 29), право на працю, заробітну плату, яка необхідна для підтримання соціально визначеного рівня життя сім'ї (ст. 35), та значний обсяг соціальних обов'язків держави (статті 39–52)<sup>2</sup>. Та попри існуючі відмінності в законодавчому закріпленні слід визнати, що соціальні права в цілому стали неодмінним елементом правопорядку розвинутих країн Заходу.

Визнання концепції соціальних прав на рівні національного законодавства створило передумови для їх подальшого утвердження та розвитку вже на міжнародному рівні. Результатом цього процесу стало прийняття Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Цей Пакт покладає на держави зобов'язання в соціальній сфері, але не надає права індивідуальним особам виступати з вимогами проти держав<sup>3</sup>. Обов'язки полягають у створенні державою відповідних умов, за яких кожна людина зможе користуватися своїми економічними, соціальними та культурними правами. Діяльність по створенню таких умов є завданням соціальної держави. Його реалізація дозволяє, як правило, громадянину забезпечити себе і свою

<sup>1</sup> Конституція Італьянської Республіки // Конституции государств Европейского Союза. – С. 423, 427–430.

<sup>2</sup> Конституция Испании // Конституции государств Европейского Союза. – С. 376–381.

<sup>3</sup> Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика. – С. 26.

сім'ю усім необхідним, не звертаючись при цьому до держави за підтримкою. Лише особам, які з тих чи інших об'єктивних причин не в змозі утримувати себе самотійно, соціальна держава повинна надавати на субсидіарній основі належну соціальну допомогу, яка забезпечить їм умови для гідного життя. Тому справедливим є твердження про те, що соціальна держава — це держава людей і для людей, яка спрямовує політику на забезпечення соціальних прав<sup>1</sup>. Це завдання, на думку багатьох вчених, є центральним у сучасній концепції соціальної правової держави, адже держава, в якій реально не забезпечуються вказані права і яка навіть не прагне до цього, не може називатися соціальною<sup>2</sup>.

Проте соціальна держава повинна не лише створювати передумови для реалізації соціальних прав, а й нести відповідальність за розробку і реалізацію соціальної політики в цілому. Щоправда, у науковій літературі немає єдності думок щодо цього питання. Так, держава, відповідаючи за свою діяльність перед людиною, часто взаємодіє з громадянином не безпосередньо, а через інститути громадянського суспільства, оскільки інтереси громадянина повинні бути тією «...домінантою, яка опосередковує взаємодію правової держави і громадянського суспільства»<sup>3</sup>. На думку інших науковців, внаслідок повної відповідальності держави за своїх громадян вона звичайно приймає рішення за останніх, а це, в свою чергу, не сприяє забезпеченню громадянської свободи<sup>4</sup>. Проте більшість вчених поділяють думку, що держава повинна відповідати перед людиною за свою діяльність, бо ця діяльність зумовлена правами і свободами людини і відповідно покликана сприяти їх реалізації<sup>5</sup>. Досліджуючи це питання, слід пам'ятати, що чим

<sup>1</sup> Сокурєнко В. Гуманістичний зміст концепції соціальної держави // Право України. — 2000. — № 11. — С. 22.

<sup>2</sup> Панкевич О. З. Здійсненість прав людини «другого покоління» — визначальна риса соціальної держави // Права людини і Україна / Редкол.: П. М. Рабінович та ін. — Львів, 1999. — С. 56.

<sup>3</sup> Шемшученко Ю. Конституція України і права людини // Право України. — 2001. — № 8 — С. 13.

<sup>4</sup> Давидова М. Соціально-економічні права як критерій аналізу і класифікації сучасних демократичних держав // Право України. — 2001. — № 8. — С. 33.

<sup>5</sup> Конституція України: Науково-практичний коментар / Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. — Х.; К., 2003. — С. 22.

більше відповідальності бере на себе держава за стан справ у суспільстві, за дотримання принципу соціальної справедливості, який у ринкових умовах має, однак, реалізовуватися з дотриманням вимог субсидіарності, тим більше вона утверджує себе як соціальна держава. Крім того, така держава має бути передусім правовою, оскільки лише високо розвинута правова система спроможна гарантувати особистості свободу, правову рівність та гідний рівень існування, тобто соціальні права<sup>1</sup>. Саме тому сучасний етап державно-правового розвитку цивілізованих країн характеризується утвердженням і подальшим розвитком соціальної правової державності.

Незважаючи на те, що соціальні права набули закріплення в конституціях та міжнародно-правових актах, дискусії навколо них не припиняються. Критикуючи соціалістичну концепцію прав людини, проти соціальних прав виступають представники консервативного напрямку. На їх думку, права «другого покоління» — це не універсальні права. Їх закріплення у Загальній декларації прав людини означає втрату престижу прав людини у світі, а сама Декларація перейшла у зв'язку з нереальністю здійснення категорії цих прав у царину ідеалів<sup>2</sup>. Але попри критику не можна недооцінювати значення соціалістичної концепції прав і свобод людини, яка зробила вплив на визнання соціальних прав не лише в теорії, а й на конституційному рівні. Згідно з цією позицією всі види прав — особисті, політичні, економічні, соціальні та культурні — становлять необхідні, обов'язкові компоненти конституційного статусу громадянина. Збагачення одного з видів прав і свобод сприяє розвитку інших і навпаки. Всі ці права є життєво важливими для особистості, тому будь-які суперечки стосовно пріоритетності того чи іншого виду прав не мають перспектив<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Кудрявцев Ю. А. Проблемы теории социального государства // Социальное правовое государство: вопросы теории и практики: Матер. межвуз. научно-практ. конф. / Под ред. Д. И. Луковской. — СПб, 2003. — С. 50.

<sup>2</sup> Социалистическая концепция прав человека. — М., 1986. — С. 151–153.

<sup>3</sup> Социалистические конституции: становление и развитие / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. — М., 1987. — С. 66; Конституции социалистических государств. Сборник: В 2 т. / Под ред. Б. А. Страшуна, Б. Н. Топорнина, Г. Х. Шахназарова. — М., 1987. — Т. 1 — С. 44.

Дослідження питання про права людини дозволяє зробити висновок, що права «другого покоління» мають свою специфіку, бо, на відміну від політичних і особистих прав, ступінь їх гарантованості з боку держави все ж таки значною мірою залежить від економічного стану останньої. Загальновідомо, що реалізація соціальних прав потребує значних коштів. І якщо держава бере на себе обов'язок гарантувати дотримання соціальних прав, то відповідно вона має закладати в державний бюджет кошти на їх реалізацію. Якщо ж відповідальність перекладається на суспільство, то ця проблема вирішується лише частково. Однак реалізація прав цієї категорії залежить не лише від економічних можливостей держави, але й від здатності державних органів раціонально й ефективно використовувати наявні фінансові і матеріальні можливості. Саме тому для соціальної держави такого значення набуває досконалість соціального законодавства.

В сучасних дослідженнях особлива увага акцентується на проблемі забезпечення гідного існування, яку відносять до головної мети соціальної держави. Так, О. Скрипнюк зазначає, що «...ані окремо взяті політичні дії, ані певні економічні перетворення, ані вдосконалення системи права» не є метою соціальної держави, разом з тим «...забезпечення гідного існування всіх громадян, по суті, синтезує ці три сфери»<sup>1</sup>. З цим не можна не погодитися, адже невиконання конституційного положення щодо забезпечення гідного життя людини<sup>2</sup> унеможливує існування самої соціальної держави. Тому вимоги принципу людської гідності зобов'язують державу, що проголошує себе соціальною, керуватися ними у своїй діяльності. Зрештою, це є важливою запорукою додержання принципів демократії та правової держави.

Для соціальної держави традиційно важливою є проблема зміцнення конституційного захисту соціальних прав. Це зумовле-

<sup>1</sup> Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. – С. 213.

<sup>2</sup> Дане положення можна трактувати і як мету, і як найважливішу ознаку соціальної держави, як кінцеве завдання соціально-економічних програм урядів, нарешті, як природну потребу та суб'єктивне право людини. Див.: Іваненко В. А. Признание и обеспечение права на достойную жизнь // Социальное правовое государство: вопросы теории и практики. – С. 125.

но тим, що особливо в період економічних криз потреба в реалізації соціальних прав збільшується, тоді як ресурси для задоволення соціальних потреб громадян суттєво зменшуються. В державі і суспільстві виникає питання: задоволення чийх інтересів — ринкової економіки чи окремих громадян, соціальних груп, а зрештою і суспільства в цілому — має пріоритетне значення для держави? В соціальній правовій державі суди — це єдині інститути, які можуть надати достатню вагу розумним вимогам незможних<sup>1</sup>. Суди повинні захищати соціальні права, тому що завдяки їх рішенням демократична, соціальна правова держава отримує юридичні механізми захисту добробуту своїх громадян тоді, коли останні цього потребують. Важлива роль у здійсненні цього завдання належить конституційним судам, які на сучасному етапі в цілому гідно виконують це завдання. Такий висновок можна зробити і стосовно Конституційного Суду України, який за час свого існування прийняв ряд важливих рішень з соціальних питань.

На сучасному етапі державно-правового розвитку демократичних держав, зокрема і України, особлива увага приділяється проблемі подальшого удосконалення конституційного і законодавчого регулювання прав і свобод людини і громадянина. Утворення незалежної Української держави, яку проголошено демократичною, соціальною і правовою, викликало зміни, завдяки яким розпочався новий етап розвитку прав людини на основі реалізації міжнародних, зокрема європейських, правових стандартів у цій сфері. Проте позитивні зміни торкнулись не всіх категорій прав людини. Як зазначає П. М. Рабінович, «...певний прогрес, досягнутий сучасною Україною у здійсненності низки громадянських і політичних прав людини... супроводжується явним регресом у стані реалізованості економічних і соціальних прав»<sup>2</sup>. Підвищення рівня юридичного забезпечення соціальних прав потребує здійснення їх розгорнутої регламентації, доведення змісту цих прав до максимальної конкретизації, яка б забезпечувала найбільш

<sup>1</sup> Шенгелі К. Л. Защита социальных прав с точки зрения реальной политики // Конституционное правосудие и социальное государство. – С. 56.

<sup>2</sup> Рабінович П. М. Загальна декларація прав людини і Україна // Права людини і Україна. – С. 9.

повну їх реалізацію<sup>1</sup>, однак саме ця вимога й не реалізується повною мірою на практиці.

Ці та інші недоліки в реалізації соціальних прав в Україні має намір подолати нова українська влада, яка визнала подолання бідності, створення безпечних і комфортних умов для життя громадян, підтримку молодих, соціально незахищених та багатодітних сімей, поступове забезпечення соціальним житлом тих, хто цього потребує, створення робочих місць та можливостей для реалізації своїх здібностей кожною людиною як пріоритети своєї діяльності.

<sup>1</sup> Козюбра Н. Украина // Конституционное правосудие и социальное государство. – С. 191.

**З. Д. Чуйко**, здобувач кафедри конституційного права України Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Верховна Рада України в механізмі забезпечення національної безпеки

За останні роки у сфері національної безпеки накопичений певний досвід (позитивний та негативний), створена законодавча база, сформульована нова структура органів безпеки. Тим не менше і теоретично і практично розробка проблеми забезпечення національної безпеки України ще далека від вирішення. Сучасна українська держава ще молода і досить динамічна, а процеси, які протікають у світовому співтоваристві та всередині країни, породжують багато нових загроз, які повинні знайти адекватне організаційно-правове вирішення у конституційно-правовій сфері, тісно пов'язаній із забезпеченням безпеки.

Державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки є основним засобом вирішення її проблем. Фактично він охоплює всю систему владних структур від верху до низу. Особливе місце належить парламенту. Це невід'ємна частина державної влади та системи забезпечення національної безпеки в будь-якій сучасній демократичній державі<sup>1</sup>. Разом з тим це найбільш динамічний елемент державної та політичної системи. В історії Англії, Франції, Німеччини, Росії та інших країн парламент висту-

<sup>1</sup> Див.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ: Монография / Ю. И. Авдеев, С. В. Аленкин, В. В. Алешин и др. / Под. ред. проф. А. В. Опалева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – С. 124.

пав і виступає своєрідним фокусом суспільного життя, відображаючи широкий спектр соціальних інтересів й виражаючи у законах ту «міру загальнозначущого», яка могла б об'єднати політичні сили та прошарки суспільства<sup>1</sup>. Діяльний парламент — це показник розвиненості конституційного ладу, ефективності конституції<sup>2</sup>.

З цих позицій дослідження питань функціонування Верховної Ради України у механізмі забезпечення національної безпеки в нинішніх умовах зберігають виняткову актуальність і потребують широкомасштабної поглибленої розробки. Своім змістом вони входять до сфери досліджень сучасного конституційного права України й безпосередньо пов'язані з основними напрямками наукового забезпечення системи національної безпеки та з становленням в Україні парламентаризму. Необхідність наукових розробок посилюється й актуалізується ще і потребами конституційної реформи, головною складовою якої є закріплення та вдосконалення конституційно-правового статусу Верховної Ради України.

Різні аспекти організації та функціонування даного органу привертають увагу представників як вітчизняної, так і зарубіжної наукової правової думки<sup>3</sup>. Однак у конституційно-правовому аспекті діяльність парламенту України щодо забезпечення національної безпеки ще не була предметом наукового дослідження.

<sup>1</sup> Див.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М.: Издательство Г-на Тихомирова М. Ю., 2001. — С. 143.

<sup>2</sup> Див.: Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — С. 237.

<sup>3</sup> Див.: Авакьян С. А. Федеральное Собрание: перспективы совершенствования и организации // Вестник МГУ. Серия 11. Право. — 2002. — № 2. — С. 3–16.; Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект). Монографія. — Х.: Легас, 2004. — 192 с.; Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — Чернівці: Рута, 1998. — 484 с. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01; 12.00.02. Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2001. — 36 с.; Тодика Ю. М. Роль Верховної Ради у становленні державності Українського народу // Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика. О. Г. Данильян та ін. / За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПРн України Ю. М. Тодики. — Х.: Право, 2003. — С. 166–186.

На всіх історичних відрізках часу оцінка потенційних загроз і ступеня їх небезпеки для національних інтересів України є пріоритетним напрямком діяльності Верховної Ради України<sup>1</sup>. Події, викликані наслідками проведення президентських виборів, це підтвердили. На відміну від інших органів державної влади, які після другого туру президентських виборів 21 листопада 2004 р. впали у колапсодійний стан, Верховна Рада України продемонструвала підвищену активність. Протягом двох тижнів нею розроблялись та приймалися рішення, які стали досить важливими для революційної ситуації, в якій опинилася наша країна, хоча їх легітимність та доцільність неодноразово ставилася під сумнів. Своєю діяльністю Верховна Рада намагалася стати гарантом відкритості та демократичності президентських виборів. 8 грудня 2004 р. у рамках вирішення політичного конфлікту в порядку компромісу було прийнято у пакеті ряд законопроектів, серед яких і Закон «Про внесення змін до Конституції України» (законопроект № 4180 та частково законопроект № 3207-1). Від останнього залежатиме момент набрання чинності відповідними змінами до Конституції.

Курс на відмову від президентсько-парламентської республіки та побудову парламентсько-президентської моделі органічно пов'язується із модернізацією конституційного статусу органів державної влади, насамперед Верховної Ради України. Провідною ідеєю реформування конституційного статусу є підвищення її ролі у системі поділу влади, оптимізація всіх парламентських функцій<sup>2</sup>, що має беззаперечне значення для забезпечення безпеки. Проте вирішення цього завдання — надзвичайно складна й багатоаспектна проблема, тому важко вважати доречним прийняття змін до Основного Закону в ультимативному порядку в період проведення виборчого процесу.

Відповідно до свого правового статусу в державному механізмі Верховна Рада України займає вагоме місце і є багатofункціональним органом. Серед конституціоналістів не існує єдиного погляду стосовно того, які саме функції вона виконує. Будучи

<sup>1</sup> Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. — К.: Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 515.

<sup>2</sup> Див.: Кривенко Л. Т. Парламентський контроль. Бар'єри і колізії // Віче. — 2004. — № 6 (147). — С. 9.

згідно із ст. 4 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» одним із основних суб'єктів забезпечення безпеки, вона впливає на цей процес здебільшого у ході реалізації представницької, законодавчої, контрольної та установчої функцій. Це обумовлено перш за все тим, що парламент безпосередньо отримує владні повноваження від народу, який є сувереном. По-друге, саме парламент на конституційному рівні створює основи нормативно-правового інструментарію у сфері національної безпеки. Будь-який інший орган не має права приймати Конституцію, вносити до неї зміни, а також приймати конституційні та звичайні закони, що визначають основи національної безпеки. По-третє, парламент не тільки приймає акти, які визначають основи національної безпеки, компетенцію органів державної влади у цій сфері, а й має право контролювати, як вони втілюються у життя, причому як шляхом заслуховування владних структур про їх діяльність у даному напрямку на своїх пленарних засіданнях, так і через контрольну діяльність комітетів парламенту, кожного депутата, діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункової палати. По-четверте, парламент бере участь у створенні та формуванні державних інститутів, до повноважень яких належить забезпечення національної безпеки.

Серед всіх державних установ парламент виступає єдиним органом народного представництва. Автори новітньої теорії парламентаризму оцінюють цю функцію як провідну. Специфіка компетенції парламенту (якщо порівнювати її із компетенцією інших державних органів) пов'язана саме із виборністю, делегуванням повноважень народу, колегіальністю, наявністю механізму впливу на діяльність депутатів, що і дозволяє від його імені здійснювати законодавчу, контрольну, установчу та інші функції. Це робить його в очах громадян найбільш демократичним та доступним інститутом, а в очах партій та громадських організацій — метою, до якої вони прагнуть. Представницька роль парламенту України піднімає його значення як органу, що сприяє становленню у нашій країні громадянського суспільства, принципів демократії та правової держави<sup>1</sup>. Тому слід погодитися із думкою Л. Т. Кривенко, що

<sup>1</sup> Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін. / За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. — С. 169.

для включення у конституційне визначення Верховної Ради України представницької функції наявні не лише теоретичні, а й конституційні підстави — як світові так і вітчизняні<sup>1</sup>.

Конституція України (ст. 75) закріпила, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент — Верховна Рада України. Законодавча функція парламенту є пріоритетною та найбільш об'ємною, що відповідно має істотне значення щодо національної безпеки. Для такого висновку є певні підстави: Верховна Рада законодавчо, перш за все на конституційному рівні, визначає основи національної безпеки, засади внутрішньої та зовнішньої політики й приймає відповідні нормативно-правові акти; у процесі законодавчої діяльності парламент України встановлює основи правового статусу державних органів, діяльність яких пов'язана із забезпеченням національної безпеки (Президента, Кабінету Міністрів, Ради національної безпеки та оборони, Служби безпеки України, судів загальної юрисдикції, прокуратури і т. ін.); парламент визначає бюджетні асигнування на систему забезпечення національної безпеки; визначає правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; Верховна Рада вирішує питання про порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; визначає, які міжнародно-правові норми можуть імплементуватися у наше законодавство, оскільки згідно із ст. 9 Конституції чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України; парламент також на конституційному рівні встановлює заборони на функціонування суб'єктів, діяльність яких спрямована проти національної безпеки (пункти 7, 8 ст. 17, п. 1 ст. 37 Конституції).

В Основному Законі законодавець встановив лише найбільш істотні положення щодо національної безпеки. Норми Конституції, присвячені національній безпеці України, з причин їх загального характеру іноді дають досить широкий простір для тлума-

<sup>1</sup> Див.: *Кривенко Л. Т.* Конституційна модель Верховної Ради. Повернення до майбутнього // Віче. — 2002. — № 10(127). — С. 22.

чення, що містить загрозу викривлення дійсних намірів законодавця. Така ситуація свідчить про ряд суперечливих моментів щодо правового регулювання національної безпеки, які спостерігаються перш за все на її рівні. Прикладом є п. 17 ст. 92 Конституції України, що містить обмеження щодо законодавчого регулювання національної безпеки зазначенням, що виключно законами України визначаються «основи» національної безпеки. Даним положенням Конституція створює простір для нормотворчості Президенту та органам виконавчої влади, що гарантується відповідним суб'єктам поза межами встановлених Верховною Радою «основ». Обмеження законодавчої функції парламенту зумовлює втрату законом як універсального характеру, так і вищої юридичної сили. А це підриває фундаментальний принцип верховенства закону та ієрархію нормативно-правових актів. Крім того, п. 17 ст. 106 Конституції мінімізує вплив Верховної Ради на формування керівного складу силових відомств і тим самим обмежує установчу функцію. Зазначені питання перш за все потребують удосконалення конституційного фундаменту діяльності Верховної Ради України щодо національної безпеки.

Прийняття Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» не усунуло прогалини, а його положення щодо механізму забезпечення національної безпеки практично продублювали Концепцію (основи державної політики) національної безпеки, яка діяла до його прийняття.

До основних недоліків законодавчої діяльності у сфері забезпечення національної безпеки можна віднести: а) пасивність щодо конкретизації положень Конституції у сфері побудови системи національної безпеки; б) відсутність загальної стратегії, логіки у змісті документів, необхідного зв'язку між нормативними актами; в) невідповідність деяких законів нагальним національним інтересам; г) відсутність чіткого механізму моніторингу та наукової експертизи законів щодо їх відповідності національним інтересам України.

На нашу думку, доречно було б, щоб всі нормативно-правові акти у сфері безпеки та передбачувані проекти були приведені до єдиної системи. Необхідно усунути прогалини, повтори та суперечності, встановити належну кореляцію між відповідними

документами, забезпечуючи ясність та точність викладення. Все це вимагає удосконалення понятійного апарату, який виключав би неоднозначне тлумачення як при розробці нормативних актів, так і у процесі правозастосування.

Оскільки на забезпечення національної безпеки України Верховна Рада впливає насамперед через законодавчу роботу та діяльність по реалізації законів, то слушною є думка Ю. М. Тодики, що для розв'язання цієї проблеми перш за все необхідно якнайшвидше прийняти закони про нормативно-правові акти, про Регламент Верховної Ради України, забезпечити належне планування законодавчої діяльності на перспективу, вдосконалити законодавчу техніку, сприяти тому, щоб вона базувалась на науковій основі<sup>1</sup>.

У забезпеченні національної безпеки посилюється роль контрольної функції парламенту. Так, Ю. Г. Барабаш зазначає, що парламентський контроль в Україні можна визначити як важливу функцію Верховної Ради України, що здійснюється безпосередньо парламентом, а також його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями — Уповноваженим Верховної Ради з прав людини та Рахунковою палатою і спрямований на перевірку законності, ефективності й доцільності дій та рішень органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, з метою виправлення виявлених недоліків та недопущення їх у подальшому<sup>2</sup>.

Таким чином, контрольні повноваження у розглядуваній сфері виконують як власне Верховна Рада України, так і комітети, відповідні тимчасові слідчі й тимчасові спеціальні комісії, народні депутати, інституційні установи. Одними із головних об'єктів контролю є органи виконавчої влади, оскільки вони наділені широкими можливостями щодо забезпечення безпеки.

Юридичним проявом парламентаризму є контроль парламен-

<sup>1</sup> Конституційно-правові засади становлення української державності / В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін. / За ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. – С. 172–186.

<sup>2</sup> Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): Монографія. – С. 163–164.

ту за діяльністю уряду. Це визначальна риса парламентаризму, і саме у ній сфокусоване особливе становище парламенту<sup>1</sup>. Відповідно до п. 13 ст. 85 Конституції України Верховна Рада здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. А згідно з п. 7 ст. 116 Уряд вживає заходів щодо забезпечення національної безпеки України, обороноздатності, громадського порядку, боротьби зі злочинністю. Контрольні повноваження парламенту проявляються шляхом розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11 ст. 85). Крім того, Верховна Рада України при затвердженні Державного бюджету України визначає розмір витрат на забезпечення оборони, державної безпеки України і громадського порядку із зазначенням конкретного спрямування бюджетних асигнувань, а при обговоренні звітів і доповідей Уряду про його виконання вона розглядає стан і доцільність використання цих бюджетних коштів (п. 4 ст. 85). Аналіз контрольних повноважень Верховної Ради щодо діяльності Кабінету Міністрів свідчить про те, що вона має право також, згідно із ст. 87 Конституції, виносити резолюцію недовіри Уряду в цілому. І це має наслідком його відставку. Водночас даний засіб впливу не може застосовуватися до окремих членів Уряду. Отже, існуюча конституційна регламентація розгляданого питання суттєво обмежує можливості Верховної Ради здійснювати необхідний правовий вплив на Кабінет Міністрів, не передбачає правових форм відповідальності окремих його членів за виконання своїх обов'язків. Викладене дає підстави для висновку про необхідність вдосконалення конституційно-правових форм і порядку здійснення парламентського контролю за діяльністю Уряду.

Контрольна діяльність парламенту закріплена не тільки у Конституції України, а й конкретизована у поточному законодавстві. Відповідно до ст. 6 Закону від 19 червня 2003 р. «Про цивільний демократичний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами» парламентський контроль є основним елементом системи цивільного контролю над воєнною організа-

<sup>1</sup> Див.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Белье альвы, 1996. – С. 174.

цією і правоохоронними органами держави. Тому важливим напрямком парламентського контролю є контроль за діяльністю й інших органів державної влади. Він, як правило, полягає у повноваженнях парламенту здійснювати перевірку і реагувати на дії підконтрольних органів та посадових осіб, застосовувати до них, у разі виявлення порушень законодавства, необхідних засобів впливу. Так, Верховна Рада України наділена такими повноваженнями: відповідно до ст. 31 Закону від 25 березня 1992 р. «Про Службу безпеки України» постійний контроль за діяльністю Служби безпеки України, дотриманням нею законодавства здійснюється Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони. Голова Служби безпеки України щорічно подає Верховній Раді України звіт про її діяльність; згідно із ст. 25 Закону України від 22 березня 2001 р. «Про розвідувальні органи України» парламент здійснює контроль за діяльністю розвідувальних органів України; відповідно до ст. 30 Закону України від 20 березня 2003 р. «Про боротьбу з тероризмом» контроль за дотриманням законодавства при проведенні боротьби з тероризмом здійснюється Верховною Радою України в порядку, визначеному Конституцією України; згідно із ст. 29 Закону від 3 квітня 2003 р. «Про Державну прикордонну службу України» Голова Державної прикордонної служби України систематично інформує Верховну Раду України про виконання покладених на неї завдань, додержання законодавства, забезпечення прав і свобод людини та з інших питань.

Однак практика свідчить, що слабкість конституційних гарантій реалізації контрольної функції парламенту обмежує результативність роботи Верховної Ради.

Функціонування комітетів Верховної Ради теж пов'язане із контрольною діяльністю, хоча Основний Закон не містить норми, яка б прямо це передбачала. Дану ситуацію покликаний змінити Закон «Про внесення змін до Конституції України» в якому у ст. 89 міститься посилення, що для виконання контрольних функцій відповідно до Конституції створюються комітети Верховної Ради України. Діяльність комітету з питань національної безпеки і оборони започаткована у 1990 р. Він є профільним в опрацьованні законопроектів, спрямованих на захист незалежності і безпеки

України, її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Аналізуючи його роботу протягом останніх років, слід зазначити, що здебільшого вона пов'язана із функціонуванням Збройних сил України, а точніше, із розглядом систематичних порушень у їх роботі, поширюється тільки на окремі аспекти державної безпеки й міжнародного співробітництва, що звужує внесок комітету у забезпечення національної безпеки України. Крім того, діяльність цього комітету пов'язана із загальними проблемами інших комітетів парламенту. Так, передбачений нормами чинного Закону «Про комітети Верховної Ради України» та Регламентом Верховної Ради України порядок формування та функціонування комітетів парламенту має деякі недоліки, що негативно впливає на якість підготовки та опрацювання проектів законів, уповільнює темпи законотворчих робіт, знижує ефективність контролю комітетів за діяльністю виконавчої влади. При формуванні складу комітету враховується в основному принцип фракційної належності кандидата у члени комітету, а не принцип професіоналізму. Негативно впливають на роботу комітетів і такі фактори, як відсутність належної відповідальності народних депутатів за роботу у комітетах, до яких їх обрано, невизначеність максимальної та мінімальної кількості складу комітетів, відсутність контролю за діяльністю не лише міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, але й за роботою позабюджетних фондів, за ходом виконання державних програм.

Потенціал парламентського контролю у сфері забезпечення національної безпеки досі не використовується повною мірою Верховною Радою України. Результативність цього контролю перш за все пов'язана із конституюванням та удосконаленням форм контрольної діяльності, активізацією контролю комітетів, роботи народних депутатів в округах, врегулюванням статусу тимчасових слідчих комісій, які у багатьох демократичних державах виступають досить дієвим інститутом контролю парламенту не лише за членами уряду, а й іншими органами державної влади.

Установча функція Верховної Ради України пов'язана насамперед із призначенням, обранням та наданням згоди парламенту на призначення або звільнення посадових осіб, а також із формуванням органів публічної влади. Нині ця функція парламенту щодо

національної безпеки є значно обмеженою, а пріоритетне становище у цьому напрямку належить Президенту України. Так, парламент призначає на посаду та звільняє Уповноваженого з прав людини, Голову та інших членів Рахункової палати. Верховна Рада України дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра України, Генерального прокурора, третини складу Конституційного Суду України. Вона також здійснює безстрокове призначення на посади суддів (крім тих, які призначаються на посаду професійного судді вперше). Кардинальне розширення повноважень парламенту щодо призначення посадовців є одним з центральних напрямків змін та доповнень до Конституції<sup>1</sup>. Слід зазначити, що новації щодо цієї функції є чи не єдиними, які збільшують повноваження Верховної Ради України у розглядуваній сфері. Змінений варіант Конституції (п. 12 ст. 85) передбачає призначення та звільнення парламентом за поданням Президента Міністра оборони, Міністра закордонних справ України, Голови Служби безпеки, третини складу Конституційного Суду України. Безумовно, це не вирішує всієї сукупності проблем, які нагромадилися у сфері національної безпеки, однак є позитивним зрушенням.

Прийняття Закону «Про внесення змін до Конституції України» практично не вплинуло на розширення компетенції Верховної Ради України у розглядуваній сфері. Динамізація зміцнення конституційного статусу Верховної Ради України пов'язана із вирішенням цілої низки питань серед яких: удосконалення структури Верховної Ради України; розширення конституційних повноважень, а також процедурних гарантій її діяльності; підвищення відповідальності народних депутатів за наслідки своєї діяльності. Вирішення цих питань у цілому зміцнить статус загальнодержавного представницького органу та сприятиме його більшій активності щодо забезпечення національної безпеки.

Суспільство прямо зацікавлене в стабільному, надійному механізмі забезпечення національної безпеки. Однак гостре політичне протистояння в державі, конфлікт різних соціальних про-

<sup>1</sup> Див.: *Кривенко Л. Т.* Теоретико-конституційні аспекти оновлення поняття «Верховна Рада України» у процесі реформування Конституції // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 1. – С. 30.

шарків, загострення боротьби за владу створює напруження та неспокій. Спостерігається однобічне сприйняття загроз і не враховується те, що в основу національної безпеки закладено теоретичні принципи комплексності та системності. А найголовніше — законодавчі приписи та реальна практика в нашій країні не повністю збігаються. Дана ситуація вимагає пошуку нових підходів, активізації роботи всіх ланок державного механізму по забезпеченню національної безпеки та їх конструктивної взаємодії.

Повноваження Верховної Ради у сфері національної безпеки спрямовані на законодавче забезпечення в цій сфері, на реалізацію контролю, виділення через Державний бюджет необхідних коштів для національної безпеки. Одним із пріоритетних напрямів її діяльності є структурне і організаційно-правове вдосконалення механізму забезпечення національної безпеки України, маючи на меті підвищення його ефективності, особливо під час виникнення кризових ситуацій. Це безпосередньо пов'язано із розширенням сфери та оптимізацією діяльності парламенту, спрямованим на повноцінну реалізацію функцій, зміцненням самостійності та незалежності від впливу інших гілок влади у здійсненні парламентських прерогатив, врахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн.

---

**І. Г. Ковалишин**, головний консультант Служби з питань громадянства Секретаріату Президента України

---

## Особливості правового статусу біженців в Україні

---

Прибуття біженців в Україну розпочалося ще у перші роки незалежності Української держави і мало спочатку неконтрольований, стихійний характер. Держава не могла ігнорувати це явище, адже поява біженців породжувала цілий комплекс складних проблем: правових, соціальних, економічних, етнокультурних, які потребували свого розв'язання. Крім того, що прийняття біженців вимагає певних матеріальних витрат з боку держави, ця проблема також тісно пов'язана з проблемою нелегальної міграції, яка становить загрозу національній безпеці країни.

Час показав, що прибуття біженців не було тимчасовим явищем, а стало об'єктивним суспільним процесом, який потребує правового врегулювання з боку держави, а також аналізу і наукового дослідження. При тому, що правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні певною мірою вже досліджено, правовий статус біженців є маловідомим. Аналіз теоретичних досліджень з цієї проблеми свідчить про те, що єдиної думки щодо правового статусу біженців немає.

Ю. Тодика, досліджуючи проблему правового статусу іноземців, осіб без громадянства і біженців в Україні, вважає, що проблема правового статусу біженців — це частина загальної про-

блеми правового статусу особи у сучасному світі, прав людини і громадянина<sup>1</sup>. Інші автори, зокрема М. Черкес та С. Погребний вказують, що до біженців належать не лише особи, що мають громадянство певної держави, але й особи без громадянства<sup>2</sup>. На думку О. Кузьменко, біженці не належать до жодної з перерахованих категорій осіб в юридичному змісті, але при цьому нею визнається певна тотожність режиму біженців із характеристиками, властивими іноземним громадянам і особам без громадянства<sup>3</sup>.

Є. Гончаренко, аналізуючи особливості правового статусу біженців, вказує, що на зміст правового статусу біженців певний вплив мають такі елементи, як громадянство, загальна правосуб'єктність, права і обов'язки. На його думку, теоретично можна уявити, що правовий статус біженців складається з елементів загальноправового статусу людини, правового статусу іноземного громадянина (особи без громадянства) і статусу, який надається біженцю законодавством країни перебування і міжнародним правом<sup>4</sup>.

Підтримуючи думку Ю. Тодики, додамо, що, на наш погляд, проблему біженців необхідно розглядати більш конкретно — як складову загальної проблеми правового статусу іноземців у країні їхнього тимчасового перебування. Нагадаємо, що нова редакція Закону України «Про біженців», яка була прийнята у червні 2001 року, визначає правовий статус осіб, яким надано статус біженця в Україні, таким чином: особи, яким надано статус біженця в Україні, є іноземцями чи особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах. Такі особи користуються тими ж правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на

<sup>1</sup> Див.: *Тодика Ю. Н.* Конституційно-правовий статус іноземців і беженцев в Україні. — Х.: Факт, 1999. — С. 2.

<sup>2</sup> Правовая регламентация статуса беженцев и лиц, ищущих убежище // Под общ. ред. М. Ю. Черкеса. — Одесса: Латстар, 2002. — С. 22.

<sup>3</sup> Див.: *Кузьменко О. В.* Адміністративно-правовий статус біженців в Україні. — Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. — С. 51.

<sup>4</sup> Див.: *Гончаренко Е. В., Гончаренко В. Д.* Особенности правового статуса беженцев в Российской Федерации. Сборник тезисов // Под ред. П. В. Анисимова. — Волгоград: ВАМВД России, 2001. — С. 11.

обов'язковість яких надана Верховною Радою України<sup>1</sup>. Отже, для більш повного розуміння особливостей правового статусу біженців необхідно, перш за все, розглянути деякі аспекти правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні, співвідношення та взаємозв'язок між правовим статусом цих категорій осіб і правовим статусом біженців.

Як відомо, правове становище іноземного громадянина в будь-якій країні особливе, оскільки воно складається принаймні з двох елементів: правового статусу громадянина своєї країни і правового статусу власне іноземця. Іноземний громадянин, який перебуває за межами своєї держави, зберігає з нею юридичний зв'язок, правовий статус громадянина своєї держави, підкоряється її законам і користується її захистом. Правовий статус громадянина є всеохоплюючим і достатнім для повної і вільної реалізації особою прав і свобод людини і громадянина, а також її безпечного існування як на території власної держави, так і за її межами.

В особи без громадянства цей статус, в принципі, один. Він визначається державою, на території якої особа перебуває, — державою постійного проживання або тимчасового перебування. Однак така особа не користується дипломатичним захистом жодної держави, оскільки не має громадянства.

Біженці також не користуються захистом держави у країні свого походження. Ця обставина сприяла формуванню ставлення до біженців, як до осіб без громадянства. Деякі автори вважають, що всіх біженців можна називати апатридами «де-факто»<sup>2</sup>. На нашу думку, з цим твердженням можна погодитись лише частково. Вважаємо, що ототожнювати правовий статус цих категорій осіб не слід, оскільки такий підхід є спрощеним.

Біженці, на відміну від осіб без громадянства, не користуються захистом держави свого походження через те, що зазнають переслідування з боку цієї держави. Іншими словами, причини відсутності захисту у біженців і осіб без громадянства різні, що має принципове значення для розуміння відмінності біженців від

<sup>1</sup> Закон України від 21 червня 2001 року «Про біженців» // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 47. — Ст. 250.

<sup>2</sup> Див.: *Кузьменко О. В.* Адміністративно-правовий статус біженців в Україні. — С. 54.

осіб без громадянства. Ця обставина не дозволяє об'єднувати їх в одну категорію незахищених осіб. Міжнародне право розмежовує правовий статус цих категорій осіб і регулює його різними документами. Тому вважаємо, що правовий статус біженців і осіб без громадянства не є однаковим. Крім того, стан фактичного безгромадянства для біженців є відносним і тимчасовим.

Переслідування осіб без громадянства з боку держав лише посилює їхню незахищеність, але не змінює їхнього правового статусу. Переслідування ж власними державами своїх громадян призводить до руйнування відносин громадянства і фактичної втрати статусу громадянина переслідуваними особами. Втеча особи за межі держави, яка її переслідує, або небажання повертатися до такої держави є свідченням розриву правового зв'язку особи і держави, нівелювання, знецінення статусу громадянина. Саме через те, що цей статус стає обмеженим, недостатнім для забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виникає необхідність у додатковому врегулюванні статусу особи і відновленні її правового захисту під юрисдикцією іншої держави.

З огляду на викладене потребує конкретизації таке: втрачається або в якій мірі зберігається за особою попередній правовий статус у зв'язку з набуттям нею правового статусу біженця, чи є правовий статус біженця постійним? Це питання є дискусійним і у дослідженнях вітчизняних вчених немає однозначної відповіді на нього.

Зауважимо, що особа не може бути біженцем, якщо вона повноцінно користується статусом іноземного громадянина, тому що у міжнародному праві ці статуси виключають один одного. Явище біженців виникає саме через розрив правового зв'язку між особою і державою, через порушення відносин громадянства. Це підтверджується і практикою надання статусу біженця в Україні: абсолютну більшість біженців в Україні складають іноземні громадяни — громадяни Афганістану, Іраку, Пакистану, Лівану, Сирії. Незначний відсоток становлять особи без громадянства, в основному — палестинські біженці, які не мають громадянства від народження і не перебувають під юридичним захистом жодної держави. Але такі особи на території України також повинні подавати заяву про визнання їх біженцями.

Переслідування державою власних громадян є правовим нон-сенсом, аномалією. Це призводить до парадоксальної ситуації, яка полягає у тому, що між юридичним і фактичним становищем біженця виникає протиріччя, коли «де юре» він є іноземним громадянином, а «де факто» його статус більше подібний до статусу особи без громадянства, адже його статус громадянина стає неповноцінним, оскільки не діє або діє частково. У той же час біженці автоматично не стають особами без громадянства, якщо тільки вони не здійснювали юридичну процедуру припинення свого громадянства. Отже, у такій ситуації переслідувана особа не користується повною мірою ні правовим статусом громадянина, ні правовим статусом особи без громадянства, її правовий статус потребує спеціального визначення. Підкреслимо, що набуття особою правового статусу біженця не призводить до юридичної втрати її громадянства, оскільки статус біженця не змінює і автоматично не припиняє громадянства. Водночас збереження або втрата особою громадянства не впливає на набуття нею правового статусу біженця.

Статус біженця дає особі не право на постійне проживання в Україні, а лише право перебувати на її території на законних підставах. Вважаємо, що цей статус є тимчасовим і діє до того часу, коли між біженцем і державою його походження відновиться порушений правовий зв'язок або особа набуде громадянство іншої держави, у тому числі громадянство України.

Отже, біженці в Україні не є «звичайними» іноземцями, їхній правовий статус відрізняється від правового статусу інших категорій іноземців, він є спеціальним, перехідним. На думку О. Скакун, спеціальний правовий статус особи — це статус особи як представника тієї або іншої соціальної групи, який відокремлений за певним юридикозначущим началом (рід діяльності, вік тощо), який відповідно до законодавства наділений спеціальними додатковими правами і обов'язками. Він обумовлений особливостями становища особи і потребами її функціональної спеціальної активності, а також є загальним для певного кола осіб. Цей статус доповнює або обмежує загальний правовий статус, тобто корегує його і має минулий характер<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Х.: Консум, 2000. — 704 с.

Вважаємо, що правовий статус біженця не лише відновлює, «компенсує» переслідуваному іноземцю той правовий і територіальний захист, якого він позбавлений у державі свого походження, а й надає додаткові спеціальні права, якими користуються тільки біженці. Це, зокрема, зазначають і деякі автори. Коли мова йде про правовий статус біженців, необхідно враховувати, що цей статус включає в себе певні права: ті, що характеризують правовий статус людини; що характеризують правовий статус іноземного громадянина (особи без громадянства); спеціальні права і спеціальні гарантії<sup>1</sup>.

Немає сенсу перераховувати всі права і обов'язки біженців, оскільки вони відомі і визначені в Законі України «Про біженців». Зазначений закон не встановлює вичерпного переліку прав і обов'язків біженців і визначає, що біженці в Україні користуються й іншими правами, передбаченими Конституцією та законами України, крім тих, які вказані в законі. Аналізуючи перелік прав біженців, вважаємо можливим поділити всі права, якими користуються біженці в Україні, на дві групи: які надаються біженцям нарівні з громадянами України з обмеженнями, встановленими для іноземців та осіб без громадянства, та які надаються лише біженцям і не поширюються на інші категорії іноземців та осіб без громадянства (спеціальні права). До спеціальних прав біженців належать право не зазнавати покарання за незаконний в'їзд на територію держави притулку, право не бути примусово повернутим в обстановку переслідувань як основоположне право біженців, право отримати посвідчення особи та проїзний документ біженця від органів влади країни притулку, право користування житлом, наданим у місці проживання, право на одержання грошової допомоги з боку держави притулку, право на спрощений порядок натуралізації, право на возз'єднання сімей біженців.

Зазначене дає підстави сформулювати авторську концепцію правового статусу біженців в Україні як спеціального (привілейованого) і тимчасового виду правового статусу іноземців, які позбавлені захисту держави у країні свого походження.

<sup>1</sup> Див.: Гончаренко Е. В., Гончаренко В. Д. Особенности правового статуса беженцев в Российской Федерации. – С. 12.

При тому, що у своїх правах і обов'язках біженці майже прирівнені до громадян України, за винятком деяких обмежень, вважаємо, що права біженців не можуть бути абсолютними. Міжнародна практика свідчить, що в ситуації масового напливу біженців держави притулку обмежують деякі права біженців, — право на свободу пересування або право на працю, — захищаючи інтереси власних громадян.

Отже, особливістю правового статусу біженців в Україні є те, що, з одного боку, їм забезпечуються фактичні та юридичні передумови для реалізації своїх прав, а з іншого — встановлюються певні обмеження щодо реалізації деяких прав, якими користуються лише громадяни України.

Необхідно наголосити на тому, що правовий статус біженців не є повноцінним, досконалим, оскільки його реалізація майже повністю залежить від гарантування з боку держави перебування біженця. При цьому гарантованість практичної реалізації прав біженців недостатня. У законодавстві України відсутні або розпливчасто сформульовані юридичні гарантії відповідальності держави за порушення її посадовими особами прав людини, в тому числі й прав біженців. Відповідні положення відсутні в законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців», «Про громадянство».

В цілому механізму ефективної реалізації прав біженців і виконання ними своїх обов'язків в Україні ще не створено. Існує розрив між проголошеними правами біженців і реальними можливостями їх використання. Не в останню чергу це відбувається через те, що реалізація більшості соціально-економічних прав біженців в Україні потребує додаткових фінансових ресурсів від держави, яка на сьогодні не гарантує належним чином і власним громадянам більшості цих прав. Адже ці права забезпечуються не виключно законодавчими положеннями, а головним чином економічною системою і соціально-економічною політикою держави.

Підсумовуючи, зазначимо, що реалізація проголошених прав біженців і виконання ними своїх обов'язків обмежується здебільшого лише легалізацією біженців на території України — можливістю законно перебувати на її території. При цьому легалізація біженців не супроводжується адекватними діями щодо їхньої інтеграції в українське суспільство.

**О. В. Прилуцький**, здобувач кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

## Принципи діяльності комерційних банків

Діяльність комерційних банків будується на певних принципах, які впливають з їх правового статусу.

Але спочатку про те, що означає термін «принцип». Термін «принцип» латинського походження, перекладається як основа, начало; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь<sup>1</sup>. А в Новому тлумачному словнику української мови зазначається, що принцип — це правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.<sup>2</sup> Звідси принципи комерційних банків являють собою основоположні засади, що покладені в основу їх організації і діяльності. Після того як принципи знаходять відображення в нормах права законодавчих актів, вони стають нормативними приписами, обов'язковими для виконання.

Основні принципи організації і діяльності комерційних банків закріплені в Законі України від 7 грудня 2000 року «Про банки і банківську діяльність» та деяких інших. Аналіз зазначеного Закону дає змогу принципи, що містяться в ньому, поділити на організаційно-правові та принципи, що забезпечують економічні

<sup>1</sup> Словник іншомовних слів та термінологічних сполучень / Укладачі Л. О. Пустовіт та ін. — К.: Довіра, 2000. — С. 762.

<sup>2</sup> Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах. — Т. 3 / Укладачі В. В. Яременко, О. М. Соліушко. — К.: Аконт, 2000. — С. 714.

засади діяльності комерційних банків. До організаційно-правових принципів слід віднести зокрема такі: а) законності; б) незалежності; в) колегіальності управління; г) дотримання банківської таємниці.

Серед усіх принципів діяльності комерційних банків особливе місце належить принципу законності. Цей принцип впливає із загального конституційного принципу — верховенства права (ст. 8 Конституції України). Відповідно до нього комерційні банки повинні будувати свою роботу на основі Конституції та інших законів України, додержуватися законності безпосередньо у своїй діяльності. На основі цього принципу функціонують всі як державні, так і не державні підприємства, організації, об'єднання громадян і інші суб'єкти права. В демократичному суспільстві нормальний хід його розвитку неможливий без суворого дотримання законів. Це повною мірою стосується і діяльності комерційних банків. Функціонування їх у режимі законності сприяє забезпеченню прав і законних інтересів усіх учасників правовідносин у банківській сфері (зокрема, як самих комерційних банків, так і юридичних та фізичних осіб, що виступають клієнтами банківських установ).

Відповідно до принципу законності комерційні банки виконують лише ті операції, які визначені банківським законодавством та на підставі тих правил, які визначені Національним банком України.

Важливим принципом організації і діяльності комерційних банків є принцип їх незалежності. За своїм юридичним становищем комерційні банки є незалежними від органів законодавчої і виконавчої влади і органів місцевого самоврядування суб'єктами в рішеннях, пов'язаних з їх оперативною діяльністю. Цей принцип одержав законодавче закріплення, зокрема, в ст. 5 Закону України «Про банки і банківську діяльність» встановлено, що органам державної влади і органам місцевого самоврядування забороняється будь-яким чином впливати на керівництво чи працівників банків у ході виконання ними службових обов'язків або втручатися у діяльність банку. Шкода, заподіяна банку внаслідок такого втручання, підлягає відшкодуванню у порядку, визначеному законом.

Однак у чинному законодавстві України відсутній механізм, який би передбачав звернення комерційних банків у відповідні

органи з приводу втручання в їх діяльність чи порушення незалежності органами державної влади або управління. На наш погляд, ці питання повинні розглядатися в судах загальної юрисдикції.

Одним з організаційно-правових принципів комерційних банків є принцип колегіальності. Органами управління комерційних банків є загальні збори, спостережна рада, правління (рада директорів банку). Ці органи за порядком вирішення питань, віднесених до їх компетенції, є колегіальними. Основні питання в цих органах обговорюються та вирішуються на зборах, засіданнях колективно. Для винесення рішення з питання, що обговорюється, необхідно мати кворум. Тому рішення в зазначених органах частіше за все приймаються абсолютною більшістю голосів, тобто коли за дане рішення проголосувало більше половини присутніх членів відповідного органу. Так, згідно зі ст. 31 Статуту ВАТ «Мегабанк», рішення загальних зборів акціонерів приймаються більшістю у  $3/4$  голосів акціонерів, які беруть участь у зборах. Правління цього банку відповідно до ст. 37 Статуту приймає рішення простою більшістю голосів, які беруть участь у засіданні. Зазначене вище свідчить, що в комерційних банках рішення приймаються колегіально. Колегіальність дозволяє правильно вирішувати найбільш складні питання за участю фахівців, з використанням їх досвіду. Але в цих органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю керівників, які особисто несуть відповідальність за прийняті рішення.

До основних організаційних принципів належить і принцип дотримання банківської таємниці<sup>1</sup>. Питання пов'язані з банківською таємницею, регулюються Законом України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. Зокрема, ч.1 ст. 60 цього Закону визначає банківську таємницю як інформацію про діяльність і фінансовий стан клієнта і взаємовідносини з ним чи третьою особою при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальну чи моральну шкоду клієнту.

<sup>1</sup> Див.: *Вітченко О., Скоробагатько І.* Конфіденційність: реальність та міф // Економіка, фінанси, право. – 2002. – № 1. – С. 25–26; *Елютіна Е. В.* Правовая регламентація сохрания тайны // Государство и право. – 2002. – № 8. – С. 16–23; *Шамрай І.* Інститут банківської таємниці в Україні // Вісник прокуратури. – 2002. – № 5. – С. 83–88; *Репешко П. И.* Вопросы защиты банковской тайны в законодательстве Украины и в правоприменительной практике // Банковское право. – 2003. – № 1. – С. 59–63.

Банківська таємниця — категорія багатогранна і в правовій літературі трактується в двох основних значеннях<sup>1</sup>. По-перше, у вузькому розумінні банківська таємниця — це обов'язок банку зберігати таємницю щодо операцій клієнтів, захист від ознайомлення з банківськими операціями сторонніх осіб, насамперед конкурентів того чи іншого клієнта банку, таємницю по операціях, рахунках і вкладах (депозитах) своїх клієнтів і кореспондентів. По-друге, в широкому розумінні вона являє собою різновид службової таємниці, тобто конфіденційну інформацію стосовно клієнта, яка стала відома службовцю банку. Згідно з зазначеним Законом отримана банками інформація не підлягає розголошенню, за винятком випадків, які передбачені ст. 62 цього Закону. Керівники та службовці банків зобов'язані не розголошувати та не використовувати з вигодою для себе чи для третіх осіб конфіденційну інформацію, яка стала відома їм при виконанні службових обов'язків. Донедавна за незаконне розголошення та використання інформації, що становить банківську таємницю, Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 164<sup>11</sup>) була передбачена відповідальність, що тягла за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Така санкція на практиці виявилася малоефективною.

В умовах сучасного розвитку економіки та жорсткої конкуренції на ринку товарів та послуг розголошення банківської таємниці може призвести до значних негативних наслідків для власників такої таємниці. Тому з ініціативи Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності 16 грудня 2004 року парламент України ухвалив закон, який передбачає кримінальну відповідальність за незаконне збирання, використання та розголошення відомостей, що становлять банківську таємницю. Цим же Законом адміністративна відповідальність, яка існувала раніше за розголошення банківської таємниці, була скасована<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див.: *Карманов С.* Банківська таємниця як об'єкт цивільно-правового регулювання // Право України. – 2001. – №12. – С.113.

<sup>2</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять банківську таємницю, та розголошення банківської таємниці» від 16 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 5. – Ст. 119.

Встановлення кримінальної відповідальності забезпечить належний захист прав та законних інтересів і юридичних, і фізичних осіб — клієнтів банку, забезпечить попередження витоку інформації про банки та їх клієнтів, сприятиме посиленню інвестиційної привабливості України для постійних інвесторів.

Тепер стосовно принципів, що забезпечують економічні засади діяльності комерційних банків.

Науковці з банківської справи до основних принципів, що забезпечують економічні засади діяльності комерційних банків, відносять такі: а) роботи в межах реально залучених ресурсів; б) побудова взаємовідносин з клієнтами на ринкових засадах; г) регулювання діяльності комерційних банків тільки економічними методами<sup>1</sup>.

Основоположним принципом роботи комерційних банків є принцип діяльності комерційних банків у межах реально залучених ресурсів. Він означає, що комерційні банки повинні забезпечувати не лише кількісну відповідність між своїми ресурсами, кредитними вкладками та іншими активами, але і досягти відповідності характеру банківських активів специфіці мобілізованих ними ресурсів. Перш за все, це стосується строків. Так, якщо банк залучає кошти головним чином на короткі терміни, а вкладає їх переважно в дострокові кредити, то його спроможність без затримок розрахуватися за своїми зобов'язаннями опиниться під загрозою. Наявність в активах банку великої кількості позик з підвищеним ризиком вимагає від банку збільшення питомої ваги власних коштів у загальному обсязі його ресурсів.

Жорстока залежність активів банку від характеру його пасивів повинна враховуватися при визначенні економічних нормативів діяльності банків та при регулюванні їх операцій. Можливість здійснення тих чи інших специфічних банківських операцій (наприклад інвестиційних) детермінована структурою пасивів банку. Тому, розробляючи умови цих операцій та вимоги до банків, які можуть їх здійснювати, необхідно першорядну увагу приділяти джерелам формування відповідних пасивів.

<sup>1</sup> Банки и банковское дело: Учеб. пособ. для вузов / Под ред. проф. И. Т. Балабанова. — СПб: Питер, 2002. — С.14–15; *Александрова Н. Г., Александров Н. А.* Банки и банковская деятельность для клиентов. — СПб: Питер, 2002. — С.19–21.

При роботі в межах реально залучених ресурсів зростає зацікавленість банків у залученні депозитів та розвивається справжня конкуренція щодо пасивів. У таких умовах повинно відбуватися реальне переміщення банківського капіталу в більш рентабельні та динамічні галузі.

Працювати в межах реально залучених ресурсів, забезпечуючи при цьому підтримку своєї ліквідності, комерційний банк може, лише маючи високий ступінь економічної свободи у поєднанні з повною економічною відповідальністю за результати своєї діяльності. Тому другим важливим принципом, на якому базується діяльність комерційних банків, виступає принцип повної економічної самостійності, маючи на увазі і економічну відповідальність банку за результати своєї діяльності. Згідно із ст. 5 Закону України «Про банки і банківську діяльність» банки мають право самостійно володіти, користуватися та розпоряджатися майном, що перебуває в їхній власності. Економічна самостійність передбачає свободу розпорядження власними коштами банку та залученими ресурсами, вільний вибір клієнтів та вкладників, розпорядження доходами, які залишаються після сплати податків.

Зазначений Закон надає всім комерційним банкам економічну свободу розпорядження своїми фондами та доходами. Прибуток банку залишається в його розпорядженні після сплати податків, розподіляється відповідно до рішення загальних зборів акціонерів. Воно ж встановлює норми і розміри відрахувань у різні фонди банку, а також розміри дивідендів по акціях.

За своїми зобов'язаннями комерційний банк відповідає всіма належними йому способами і майном, на яке відповідно до чинного законодавства може бути накладене стягнення. Весь ризик від своїх операцій комерційний банк бере на себе.

Щоб нести повну відповідальність за результати своєї діяльності, банк повинен бути вільним не лише у розпорядженні своїми ресурсами, але й у визначенні строків та умов надання позик, проведенні різноманітних банківських операцій, відсотків за кредитами, депозитів тощо.

Наступний принцип — це принцип побудови взаємовідносин комерційних банків зі своїми клієнтами на ринковій основі. Суть його полягає в тому, що, мобілізуючи тимчасово вільні грошові

кошти юридичних і фізичних осіб, банки при наданні клієнтам позик спрямовують їх туди, де їх використання обіцяє найбільші прибутки, тобто банки при цьому виходять із ринкових критеріїв прибутковості, ризику і ліквідності.

До принципів, що забезпечують економічні засади діяльності комерційних банків, відноситься і принцип регулювання їх діяльності державою тільки економічними (а не адміністративними) методами. Держава визначає «правила гри» для банків, але не може втручатися в їх оперативну діяльність. Постійний контроль за діяльністю комерційних банків з боку Національного банку України здійснюється через систему економічних нормативів, котрих повинні дотримуватися банки. Порушення установлених нормативів може призвести до відкликання НБУ раніше виданої ліцензії або застосування до банку відповідних санкцій.

Розгляд основних правових принципів, на яких базується діяльність комерційних банків, свідчить про те, що рушійним мотивом їх діяльності є отримання прибутку на основі переміщення капіталу. Комерційні банки мають самостійність у діях, які збігаються із вимогами ринку. Вони несуть правову й економічну відповідальність за результати цих дій не лише поточними доходами, але і своїм капіталом. Все це робить комерційні банки повноцінними суб'єктами правових відносин.

Всі охарактеризовані принципи однаковою мірою мають важливе значення в практичній діяльності комерційних банків. Якщо вони порушуються, то це неминуче завдасть шкоди вирішенню завдань, покладених на банківські установи.

---

*В. Г. Гуцель*, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

---

## Функції держави: історичний розвиток теорії

---

Застосування поняття “функції” до категорії “держави” спостерігається як у вітчизняній, так і зарубіжній юридичній науці в XIX–XX століттях. Протягом цього періоду відбувається поступове формування теорії функцій держави. Означена теорія має важливе значення для практики державного будівництва, вирішення комплексу політичних та соціально-економічних завдань, які постають перед державою і суспільством. Саме через функції держави відбувається реалізація державотворчих ідей і передусім тих конституційних положень, в яких відображається динаміка розвитку держави і суспільства.

Хоча формування теорії функцій держави відбулося порівняно нещодавно, слід зазначити, що ідеї стосовно призначення, мети та завдань держави отримали відображення в політико-правових вченнях різних народів здавна. Для правильного розуміння сучасних теорій необхідно вдатися до більш глибокого і всебічного аналізу попередніх здобутків наукової думки. Особливої актуальності цьому надає та обставина, що в радянський період не прийнято було враховувати політико-правовий досвід зарубіжних мислителів різних часів і народів. Тому у вітчизняній науці фактично відсутні дослідження, присвячені генезису уявлень про функції держави. Розгляду даного питання присвячується дана стаття.

Одним з найдавніших політико-правових вчень є китайське, щоправда через пануючий у вітчизняній науці євроцентризм його рідко використовують для аналізу та розробки державотворчих проблем. В історії державотворення ніколи не було єдності поглядів на сутність держави, її роль і завдання, зміст діяльності та обсяги втручання в суспільні справи. Наукова і суспільна думка коливається від максимального втручання держави в суспільне життя (патерналістський характер держави) до її мінімальної присутності в ньому. На останній позиції стояв, наприклад, Лао-Цзи, який в своїй праці “Дао де цзин” виклав достатньо радикальну концепцію, стрижнем якої був принцип утримання держави від активних дій: “Важко управляти народом від того, що влада занадто діяльна”<sup>1</sup>. Інший підхід був у Конфуція, який розробляв патріархально-патерналістичну концепцію держави. Так, він вважав, що діяльність держави повинна бути спрямована на забезпечення внутрішнього миру в суспільстві, стабілізації правління, застосування ненасильницьких методів управління, подолання процесу поляризації багатства і бідності, мирного співіснування народів. Фактично в його концепції вказано на ті напрямки діяльності держави, які згодом стали прообразом соціальної функції держави та функції забезпечення миру і підтримання світового порядку. В свою чергу конфуціанству був протиставлений давньокитайський легізм. Шан Ян і його послідовники вважали, що основним завданням держави є сприяння землеробству та війні (прототип військової та економічної функцій), тоді як інші види діяльності (торгівля, освіта, ремесла тощо) ними зневажалися<sup>2</sup>.

Визначального значення для європейських державотворчих процесів набули політико-правові вчення стародавньої Греції і передусім трактати Платона і Арістотеля. У платонівському вченні про ідеальну державу можна простежити спробу поділити владу за функціональною ознакою на військову (“стражі”) та політичну (“філософи”), сформулювати універсальні принципи державної

<sup>1</sup> Див.: История политических и правовых учений: Учебник / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М., 1998. – С. 26.

<sup>2</sup> Див.: Таранов П. С. 106 философ: В 2 т. – Симферополь: Таврия, 1995. – Т. 1. – С. 257.

діяльності (чотири чесноти – мудрість, мужність, розсудливість, справедливість) та визнати подолання поділу суспільства на багатих і бідних як одне з основних завдань держави. Ідеї Платона отримали розвиток, але й зазнали певної критики з боку Арістотеля. Кращим державним устроєм він вважав той, який дозволяє людині благоденствувати та жити щасливо. При цьому він критично ставився до платонівської спроби зробити державу надто єдиною та не визнавав правомірності постановки перед державою завдання стосовно досягнення соціальної рівності в суспільстві. Високо оцінюючи благо миру (принцип війни суперечить ідеї права), він одночасно розвивав ідею військової діяльності (військова функція), яка передусім необхідна для того, щоб самим не потрапити в рабство, а з іншого боку, він вважав, що в кращій державі має бути більша кількість рабів<sup>1</sup>. Ідеї Платона та Арістотеля були суттєво розвинуті Цицероном, який стояв у витоків юридизації поняття держави. В контексті обговорюваного питання слід вказати на обстоювання ним ідеї використання як примусу, так і переконання в процесі управління. Тим самим він фактично передбачив існування двох основних методів реалізації функцій держави – переконання і примусу.

Важливу роль у державотворчих процесах традиційно відіграло християнство. Протягом I–II століть ще єдина Церква, яка розглядала благодійність як різновид соціального служіння, започатковує її як церковний інститут. Вона першою піднесла безкорисливу допомогу нужденним до рівня суспільної чесноти. З часом християнська благодійність набуває публічного характеру і регулюється нормами права. Так, великий князь Київський Володимир-Хреститель у 996 р. приймає Статут, яким покладає на духовенство обов’язок будувати при церквах і монастирях богадільні та лікарні, піклуватися про нужденних. Судебники Івана III (1497) та Івана IV (1551)<sup>2</sup> вимагали, щоб усі категорії незаможних людей жили при монастирях і годувалися за рахунок церковної милостині. Слід підкреслити, що Церква завжди

<sup>1</sup> Див.: История политических и правовых учений. – С.61–62.

<sup>2</sup> Судебники Иоанна III и Иоанна IV 1497 и 1550 гг. – Харьков, 1915. – С. 9, 37.

керується морально-етичними нормами, а тому відмежовує благодійність фіктивну від справжньої, яка спрямована на допомогу дійсно нужденним. Така позиція Церкви вплинула на ставлення світської влади до здійснення соціальної діяльності, внаслідок чого поступово відбувається спеціалізація благодійності (звуження кола осіб, які мали право на соціальні послуги) та боротьба з професійним жебрацтвом<sup>1</sup>.

Суттєвий прорив у розробці проблем, пов'язаних з організацією та функціонуванням держави, спостерігається в Новий час. Так, важливим внеском у процес розвитку вчення про державу стала розробка Ж. Боденом проблем державного суверенітету. Суверенітет – це абсолютна і постійна влада держави<sup>2</sup>. Для неї властиві такі риси, як абсолютність, постійність і єдність. Суверенітет держави передбачає право видання законів, вирішення питань війни і миру, призначення посадових осіб, здійснення правосуддя та помилювання. Відстоюючи абсолютний характер державної влади, Боден одночасно вказав і на її межі: вона не може втручатися в справи сім'ї, порушувати принцип віротерпимості та збирати податки з підданих без їх згоди. Таким чином він розмежував сфери відповідальності держави і громадянського суспільства, що має важливе значення для визначення завдань і функцій держави.

Томас Гоббс увійшов в історію політико-правових вчень не лише як автор концепції абсолютної державної влади, але й як розробник вчення про права і обов'язки держави. Якщо до прав держави він відніс права наказувати порушників закону; організувати збройні сили, об'являти війну і мир; обкладати податками

<sup>1</sup> Учреждения для управления губерниями Всероссийской Империи (1775) // Полное собрание законов Российской Империи. – СПб., 1830. – Т. XXI. – Ст. 229–305; О забираии нищих, притворяющихся увечными, о пересылке оных на прежнее жительство и о наказании их, когда пойманы будут в нищенстве во второй раз (1691) // Полное собрание законов Российской Империи. – Т. III. – Ст. 1424; О задержании в Москве праздношатающихся монахов и нищих и о приводе таковых в Монастырский приказ (1718) // Полное собрание законов Российской Империи. – Т. V. – Ст. 3172.

<sup>2</sup> Боден Ж. Шесть книг о государстве // История вчень про державу і право: Хрестоматія / Уклад. Г. Г. Демиденко. – 2-е вид. – Х.: Легас, 2002. – С. 161.

громадян; розв'язувати суперечки і охороняти права від порушень; запроваджувати закони про власність; забороняти шкідливі вчення, то до обов'язків – забезпечення блага народу та його безпеки; захист прав громадян та просвітництво народу за допомогою хороших законів; рівномірність обкладання податками; захист від зовнішніх ворогів; забезпечення громадського миру; правильне застосування покарання та винагороди<sup>1</sup>. Аналіз наведених прав і обов'язків держави свідчить про те, що, по-перше, Гоббс виділяв притаманні саме їй види та форми діяльності, а, по-друге, наведена класифікація фактично засвідчує виокремленням ним завдань і функцій держави, що дозволяє вважати його одним із засновників вчення про функції держави.

Особливу роль у процесі розвитку даного вчення відіграв основоположник принципу поділу влади Дж. Локк. На основі висловленої ним ідеї про те, що головною метою об'єднання людей у державу і передачі ними самих себе під владу уряду є захист їх власності, згодом була сформульована концепція ліберальної правової держави, стрижнем якої стала думка про те, що держава створюється лише для гарантування природних прав (свободи, рівності, власності) і законів (миру і безпеки), тобто держава має обмежити свою діяльність здійсненням охоронних функцій.

Якщо впродовж тривалого часу соціальні вчення залишались переважно літературним явищем, то у XVIII ст. з'являються політико-правові концепції, яким притаманна докладна теоретична розробка питання про соціальне призначення держави, її завдання і функції, форми і методи реалізації. Головними з них слід визнати ті концепції, які символізують собою певні етапи в процесі розвитку державності Нового і Новітнього часу. Це «поліцейська» і «правова держава» в ліберальній та соціальній інтерпретації<sup>2</sup>.

Найбільш відомим представником концепції поліцейської держави був Х. Вольф. Ця концепція мала первісно прогресивний

<sup>1</sup> Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // История вчень про державу і право: Хрестоматія / Уклад. Г. Г. Демиденко. – 2-е вид. – С. 228–230.

<sup>2</sup> Див.: Яковлюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2001. – С. 12

характер<sup>1</sup>. З одного боку, поліцейська держава спрямовувала свої зусилля на подолання феодальної роздрібленості, встановлення централізованої державної влади і законності; захист людини, приватної власності, активізацію підприємництва. З іншого боку, своїм завданням вона вважала здійснення піклування про добробут приватних осіб і суспільства в цілому, створення системи соціального захисту. Відповідно в її діяльності виокремилися два напрямки: забезпечення безпеки і досягнення добробуту. Слід зазначити, що саме в цій концепції були вперше змінені акценти в тлумаченні сутності держави. Оскільки було визнано, що забезпечення добробуту походить з природи держави, то влада зобов'язана здійснювати благодійницьку турботу про своїх підданих. Розпочавши з охорони безпеки, привласнивши в подальшому право здійснювати повноваження щодо забезпечення суспільного благоустрою і добробуту, держава закономірно приходять до крайнощів поліцейської регламентації, втручаючись в усі сфери людської діяльності: господарську діяльність, політику, науку, релігійні відносини, приватне життя тощо, паралізуючи розвиток громадянського суспільства<sup>2</sup>. Таким чином слід визнати, що концепція поліцейської держави передбачала невинуватене розширення завдань, а відтак і функцій держави.

Теорії та практиці поліцейської держави була протиставлена концепція ліберальної правової держави, яка докорінно змінила співвідношення відповідальності індивіда, громадянського суспільства і держави за досягнення суспільного добробуту. Для ліберальної політико-правової думки була характерна постановка питання про напрямки і межі діяльності держави, про обсяг здійснюваних нею функцій. Л. С. Мамут підкреслює, що постановка цього питання була історично обумовлена прагненням соціальних сил, зацікавлених в утвердженні буржуазного порядку, подолати повновладдя режиму абсолютної монархії, який надзвичайно

<sup>1</sup> Див.: Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. – М.: Изд-ние Бр. Башмаковых, 1911. – Т. 1. – С. 244, 245; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юрист, 1999. – С. 409–411.

<sup>2</sup> Див.: История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. О. Лейста. – М.: Юрид. лит., 1997. – С. 199.

жорстко регламентував усі сфери суспільного життя<sup>1</sup>. Розробники концепції, починаючи з Дж. Локка<sup>2</sup> та І. Канта<sup>3</sup>, вважали, що турбота про добробут громадян не повинна набувати характеру юридичних зобов'язань держави, породжуючи патерналістичне ставлення держави до людини. Навпаки, держава завжди повинна віддавати перевагу свободі як фундаментальному принципу правової держави і не допускати зрівняльної турботи про добробут громадян, яка ліквідує простір свободи для самореалізації особистості. Соціальне призначення такої держави, на думку її розробників, полягає в забезпеченні правопорядку, який би гарантував особистості можливість розпоряджатися собою, раціональну обґрунтованість юридичних рішень, стабільність правової системи та конкуренцію. Виходячи з цього, функціональне призначення держави полягає в наданні допомоги додаткового, стимулюючого характеру. В контексті обговорення питання стосовно становлення теорії функцій держави слід зазначити, що концепція ліберальної (“мінімальної”) правової держави, яка негативно ставилася до втручання держави в економічну та соціальну сфери<sup>4</sup>, об'єктивно гальмувала процес визнання правомірності здійснення державою економічної та соціальної функцій. В той же час вона мала важливе значення для сприйняття заохочення та стимулювання як методів реалізації функцій держави. Таким чином, хоч якою досконалою здавалася б теорія правової держави, але і вона в своїй ліберальній

<sup>1</sup> История политических и правовых учений: Учебник / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – С. 26.

<sup>2</sup> “Держава, – писав Локк, – це нічний сторож, доки люди сплять, вона захищає їх особисті свободи і майно, коли громадяни проснулись – вони самі розпоряджаються своїми свободами і майном”. Див.: Локк Дж. Сочинения. – М.: Мысль, 1986. – Т. 2. – С. 317.

<sup>3</sup> Проти патерналістичного (“батьківського”) правління виступав також І. Кант, який вважав його проявом абсолютного деспотизму. Див.: Кант И. Сочинения. – М.: Мысль, 1965. – Т. 4. Ч. 1. – С. 52.

<sup>4</sup> Проти втручання в економічну і соціальну сфери виступали й інші представники європейського лібералізму, наприклад А. Сміт, І. Бенгтам, В. Гумбольдт. Своєю позицією серед них виділявся Б. Констан, який не рагував за “мінімальну” державу, а наголошував на необхідності чіткого визначення конкретної міри соціальної корисності органів влади, на точному встановленні межі їхньої компетенції.

інтерпретації не дала кінцевого знання щодо соціального призначення держави<sup>1</sup>.

Сподівання на те, що громадянське суспільство без втручання держави зможе забезпечити суспільний добробут, виявились невиправданими. Насправді громадянське суспільство завжди об'єктивно потребувало субсидіарної допомоги з боку держави. Так, ще Гегель зазначав, що "при надмірному багатстві громадянське суспільство недостатньо багате... аби запобігти виникненню надлишку бідності"<sup>2</sup>. Разом з тим без гарантування мінімального рівня існування, як основного права кожного громадянина, розпадається саме громадянське суспільство, розмивається і правова держава<sup>3</sup>. Поступово на рівні теорії та практики відбувається усвідомлення того, що свобода, як принцип правової держави має як негативний, так і позитивний зміст. Це означає, що держава зобов'язана сприяти створенню матеріальних можливостей для кращого прояву свободи шляхом використання комплексу стимулюючих і стабілізуючих заходів, економічної та соціальної політики. Як наслідок за демократизацією політичної сфери правова держава, яка не може бути антагоністичною за своєю сутністю, вдається до аналогічних процесів в економіці і соціальному секторі. Подолання антагонізму неможливе без усунення причин, які його породжують, зокрема соціальної нерівності. Громадянське суспільство, де кожен для себе є метою, тоді як усі інші для нього — ніщо<sup>4</sup>, не змогло вирішити це завдання, а тому воно поклало цей обов'язок на соціальну правову державу.

Доповнення традиційних конституційних засад принципом соціальної держави призвело до постановки перед державою нових завдань. Це однак не означало, що всі інші завдання відкидалися. Історичне завдання слід розуміти як питання, що надає державі

<sup>1</sup> Див.: Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення. — С. 17.

<sup>2</sup> Гегель Г. В. Ф. Философия права. — М.: Мысль, 1990. — С. 272.

<sup>3</sup> Див.: Силагадзе А. Н. Концепция «социального государства» в работах западногерманских неоконсерваторов и либералов // Эволюция теории и практики «государства благосостояния» в 80-е годы: Сб. обзор. — М.: АН СССР ИНИОН, 1991. — С. 148–149.

<sup>4</sup> Гегель Г. В. Ф. Философия права. — С. 272.

історичного типу<sup>1</sup>. Отже, мова йде про розширення кола вже існуючих завдань. Головним завданням, яке постає перед соціальною правовою державою, є сприяння функціонуванню громадянського суспільства. В свою чергу, воно диференціюється на більш дрібні і конкретні завдання, в яких відбивається вплив економіки і політики на розвиток функцій держави. Отже, становлення та розвиток концепції соціальної правової держави сприяло визнанню правомірності здійснення державою соціальної та економічної<sup>2</sup>, а згодом і екологічної функцій, а також внесло певні корективи в реалізацію функцій охорони прав і свобод людини та громадянина<sup>3</sup>.

Важливе значення для формування теорії функцій держави мали праці Г. Єллінека, в яких він звертав увагу на те, що якщо сутність держави та її функції залишаються незмінними протягом тривалого часу, то форми і методи їх здійснення можуть змінюватися. Крім того, держави можуть бути однотипними за своєю сутністю і функціям, а форми їх діяльності можуть різнитися або держави можуть належати до різних типів, а прийоми і методи їх діяльності зовні збігатися<sup>4</sup>. Позитивним в його підході було також те, що функції держави (законодавча, виконавча та правосуддя) він пов'язував не з класовою сутністю держави, а з її цілями та завданнями (він виділяв п'ять сфер управління: зовнішні відносини, військова справа, фінанси, внутрішні справи та юстиція). Хоча Єллінек і змішує різні категорії, однак у цілому його підхід слід визнати прогресивним.

З інших позицій до функцій держави підійшли К. Маркс, Ф. Енгельс та їх послідовники. Так, К. Маркс підкреслював

<sup>1</sup> Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. — Т. 1. — С. 243.

<sup>2</sup> Детальніше див.: Яковюк І. В. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2. — С. 25–34; Він же. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення. — С. 114–141. Про роль християнської Церкви у цьому процесі див.: Яковюк І. В. Християнсько-демократична модель соціальної держави (історія та теорія) // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. — Х.: Право, 2002. — № 3. — С. 23–33.

<sup>3</sup> Див.: Яковюк І. В. Функція забезпечення й захисту соціальних прав людини // Проблеми законності. Вип. 49. — Х.: НЮА України, 2001. — С. 3–10.

<sup>4</sup> Єллінек Г. Общее учение о государстве. — СПб.: Общественная польза, 1903. — С. 48–49.

необхідність розрізнення в діяльності держави двох напрямків: реалізацію загальних справ, які походять з природи будь-якого суспільства, та специфічних (класових) функцій<sup>1</sup>. Як Маркс, так і Енгельс визнавали, що в основі політичного панування завжди лежить здійснення певних “загальних справ”, “загальних, суспільних функцій”, “економічних, суспільних функцій”, “правомірних функцій”, які повинні бути збережені та передані “відповідальним слугам народу”<sup>2</sup>, однак дослідженням цих функцій вони не займалися.

Змушена слідувати в фарватері комуністичної ідеології вітчизняна юридична наука в радянські часи продовжувала дотримуватися позиції класиків марксизму-ленінізму, виводячи залежність функції держави від її класової сутності. При цьому зміст загальносоціальних функцій у період сталінізму залишався фактично поза увагою науковців. Серед інших недоліків теоретичних розробок функцій держави в цей період слід назвати: різний підхід до аналізу схожих сторін діяльності соціалістичних і буржуазних держав; використання часто різної термінології при класифікації функцій цих держав; недотримання єдності підходів стосовно визнання тих чи інших напрямків діяльності держави як функцій держави в процесі дослідження держав різного типу. Все це, зазначає Л. І. Каск, створило ситуацію в теорії функцій держави, при якій було неможливо коректно порівнювати та співвідносити моделі функцій держави, які належать різним історичним типам<sup>3</sup>. Більше того, навіть сама постановка питання про уніфікацію термінологічного апарату у даній сфері, а тим більше формування універсальної теорії функцій держави, в рамках якої можна було б розглядати питання про функції держави будь-якого типу як частину більш загального питання про функції держави взагалі, не сприймалася і викликала критику<sup>4</sup>. Таким чином слід

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т. 25. Ч. 1. – М.: Госполитиздат, 1961. – С. 422.

<sup>2</sup> Див.: Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т. 20. – С. 152, 184, 188; Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т. 17. – С. 344.

<sup>3</sup> Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 9–10.

<sup>4</sup> Див.: Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит-ра, 1970. – С. 12–13, 15.

визнати, що існуюча на той час теорія не могла претендувати на універсальний характер.

Певні зміни в підходах до дослідження функцій держави спостерігалися після ХХ і особливо ХХІІ з'їздів КПРС, який дав установку на наукову розробку функцій загальнонародної держави<sup>1</sup>. В результаті науковцями було запропоновано ряд класифікацій<sup>2</sup>. Після прийняття в 1977 р. Конституції СРСР, яка закріплювала основні завдання соціалістичної загальнонародної держави<sup>3</sup>, відбулося розширення кількості таких функцій та уточнення їх змісту. Вказані завдання відповідно обумовлювали основні внутрішні (господарсько-організаторську; культурно-виховну; регулювання міри праці і споживання; охорони природи та раціонального використання її ресурсів; охорони соціалістичного правопорядку, соціалістичної власності, прав і свобод громадянина) та зовнішні функції (боротьба за мир, за мирне співіснування держав з різним соціальним устроєм; зміцнення обороноздатності країни; тісне співробітництво і братерська допомога країнам соціалістичного табору; допомога державам і народам, які звільнилися від колоніальної залежності і які ведуть боротьбу проти імперіалізму).

Реальне удосконалення вчення про функції держави пов'язане із розпадом Радянського Союзу і утворенням незалежних держав, які заявили про прагнення розвивати демократичну, соціальну правову державу та сприяти становленню громадянського суспільства. Відповідно вперше досягається єдність концептуальних основ державно-правового розвитку країн Заходу і колишніх соціалістичних країн, що має визначальне значення для реаль-

<sup>1</sup> Материалы ХХІІ съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1962. – С. 396.

<sup>2</sup> Див.: Каск Л. И. Функции и структура государства. – С. 17–46; Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – С. 103–137; Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – С. 266–300; та ін.

<sup>3</sup> Див.: Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – С. 266.

ного оновлення теорії функцій держави<sup>1</sup>. Зокрема відбувається уточнення визначення функцій держави, їх змісту та переліку, удосконалюються підходи до їх класифікації, продовжується розробка питань щодо правових форм і методів їх реалізації. Разом з тим слід визнати, що сучасними дослідниками, як правило, не враховується європейська інтеграція як фактор, який у другій половині ХХ століття і особливо після утворення Європейського Союзу суттєво впливає на функції держав-членів ЄС, їх зміст та реалізацію, що є суттєвою прогалиною і надає актуальності відповідним дослідженням.

<sup>1</sup> Див.: *Бабаєв С. В.* Теория функций современного российского государства: Дис ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2001; *Габер В. А.* Функции государства. – М., 1996; *Жигуленков М. В.* К вопросу о понятии "функция государства" // Право и политика. – 2001. – № 5; *Морозова Л. А.* Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. – 1993. – № 6; *Погорілко В. Ф.* Функції Української держави та їх правові основи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1; *Скакун О. Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х., 2005; *Ткаченко В. Д.* Функції держави // Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – С. 68–84.

## Зміст

<b>Константи О. В.</b>	
Проблема реалізації парламентом конституційного права на відставку уряду .....	3
<b>Чапала Г. В.</b>	
Громадянське суспільство і місцеве самоврядування — концептуальні засади взаємодії .....	12
<b>Битяк Ю. П.</b>	
Співвідношення правового статусу посади та посадової особи .....	22
<b>Червякова О. Б.</b>	
Адміністративно-правовий статус громадянина в інформаційних відносинах .....	33
<b>Любченко П. М.</b>	
Суперечності в регулюванні правового статусу юридичних осіб комунальної форми власності .....	42
<b>Ставицька О. В.</b>	
Деякі соціальні технології врегулювання юридичних конфліктів .....	53
<b>Єрмолаєв В. М.</b>	
До питання про перший український парламент — Українську Центральну Раду .....	60
<b>Трагнюк О. Я.</b>	
Деякі концептуальні засади побудови інституційної системи Європейського Союзу .....	67
<b>Яковюк І. В.</b>	
Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу: історія питання .....	76
<b>Борисова В. І.</b>	
Публічні утворення як учасники цивільних відносин .....	88
<b>Лукашев О. А.</b>	
Правове регулювання банківської діяльності: галузь права, галузь законодавства чи фінансово-правовий інститут? .....	97
<b>Дмитрик О. О.</b>	
Джерела фінансового права: трансформація підходів до визначення .....	105
<b>Перепелиця М. О.</b>	
Статус територіальних громад як суб'єктів фінансового права .....	113

*Уркевич В. Ю.*

Припинення членства в сільськогосподарських підприємствах як юридичний факт ..... 120

*Марушев А. Д.*

Застосування методів документального аналізу облікових документів у правоохоронній діяльності..... 127

#### **КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ**

Європейська інтеграція після прийняття Конституції для Європи: проблеми і перспективи розвитку (огляд наукового семінару) ..... 133

*Тарасов О. В.*

Юридична природа об'єднаної Європи ..... 134

*Яковюк І. В.*

Інституційний механізм ЄС за Конституцією для Європи ..... 136

*Трагнюк О. Я.*

Адаптація права України до права ЄС як складова механізму євроінтеграції ..... 139

*Гуцель В. Г.*

Функції національних держав і Європейського Союзу: питання співвідношення ..... 141

*Байдін Ю. В.*

Про межі суверенітету держав-членів ЄС: постановка питання ..... 142

#### **ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО**

*Головащенко О. С.*

Утвердження соціальних прав як передумова становлення соціальної держави ..... 145

*Чуйко З. Д.*

Верховна Рада України в механізмі забезпечення національної безпеки ..... 155

*Ковалишин І. Г.*

Особливості правового статусу біженців в Україні ..... 167

*Прилуцький О. В.*

Принципи діяльності комерційних банків ..... 174

*Гуцель В. Г.*

Функції держави: історичний розвиток теорії ..... 181

*Наукове видання*

## **Державне будівництво та місцеве самоврядування**

Збірник наукових праць

Випуск 10

Редактор *А. В. Ефименко*

Коректор *Т. Ф. Зуб*

Комп'ютерна верстка

і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 25.11.2005.  
Формат 84x108 1/32. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 9,9. Обл.-вид. арк. 9,5. Вид. № 224.  
Тираж 300 прим. Зам.

Видавництво «Право»  
Академії правових наук України  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.)

Друкарня СПД фо Костинський А. В.  
Україна, 61024, Харків, вул. Лермонтовська, 27