

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

**Державне будівництво
та місцеве
самоврядування**

Збірник наукових праць

●
Випуск 12

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

*Видається з 2001 року
Випуск 12*

Харків
«Право»
2006

ISSN 1993-0941

ББК 67.308

Д 35

Засновник

Академія правових наук України

Редакційна колегія

Ю. П. Битяк, д-р юрид. наук, проф. (головний редактор); ***Л. М. Герасіна***, д-р соц. наук, проф.; ***Ю. М. Грошевий***, д-р юрид. наук, проф.; ***О. Д. Крупчан***, канд. юрид. наук, доц.; ***В. П. Колісник***, д-р юрид. наук, проф.; ***М. І. Панов***, д-р юрид. наук, проф.; ***О. В. Петришин***, д-р юрид. наук, проф.; ***П. М. Рабінович***, д-р юрид. наук, проф.; ***М. Я. Сегай***, д-р юрид. наук, проф.; ***О. Ф. Скакун***, д-р юрид. наук, проф.; ***Ю. М. Тодика***, д-р юрид. наук, проф.; ***Чапала Г. В.***, канд. юрид. наук (відповідальний секретар); ***І. В. Яковлюк***, канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редактора)

Видавець

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел. 700-36-69

Видавництво

«Право» Академії правових наук України
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел. 716-45-53

© Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, 2006
© Видавництво «Право», 2006

С. П. Погребняк, кандидат юридичних наук,
доцент Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти)

Поділ права на публічне і приватне є багатоаспектним вченням, яке має як суто теоретичну, так і практичну цінність. У теоретичному аспекті він являє собою класифікацію концептуального порядку, що стосується самих засад права, його місця і ролі в житті людей, його визначальних цінностей¹. Публічне і приватне право характеризують як якісно різні галузі правового регулювання, два різних «юридичних континенти», дві різні «юридичні галактики»², свого роду юридичні Монтеккі і Капулетті³.

Практична цінність цієї теорії полягає в тому, що вона впливає на різні сфери юридичної практики, знаходячи своє використання у законотворчості, правозастосуванні, тлумаченні права. Наприклад, ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України закріплює можливість створення юридичних осіб *приватного права* та юридичних осіб *публічного права*. Закон України «Про міжнародне приватне право» від 23 червня 2005 року № 2709-IV встановлює порядок урегулювання *приватноправових відносин*, які хоча б через один

¹ Див.: *Алексеев С. С.* Частное право: Научно-публицистический очерк. – М., 1999. – С. 27.

² Див.: *Алексеев С. С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001. – С. 163.

³ Див.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. – М., 1995. – С. V.

із своїх елементів пов'язані з одним або кількома правопорядками, іншими, ніж український правопорядок. Цей поділ врахований також Кодексом адміністративного судочинства України: при визначенні сфери адміністративної юрисдикції принципове значення мають такі поняття, як «публічно-правові відносини» (ч. 1 ст. 2), «публічно-правовий спір» (п. 1 ч. 1 ст. 3), «публічно-правові справи» (ч. 2 ст. 17).

У формуванні теорії про поділ права на публічне і приватне брали участь такі видатні вчені ХІХ — першої половини ХХ століття, як М. Агарков, Г. Єллінек, Р. фон Іерінг, К. Кавелін, М. Коркунов, Д. Мейєр, С. Муромцев, Л. Петражицький, Й. Покровський, Г. Радбрух, К. Ф. фон Савіньї, Г. Шершеневич, Б. Черепакін та ін. Неабиякий інтерес у цій сфері викликають також роботи сучасних правознавців — зокрема С. Алексєєва, Н. Асланян, О. Беляневич, С. Васильєва, Г. Гаджієва, С. Дорохіна, М. Сібільова, Ю. Тихомирова.

Проте й сьогодні залишається актуальним твердження, згідно з яким питанню визначення приватного права і розмежування його з правом публічним пощастило в науці за кількістю і якістю присвяченої йому літератури і не пощастило щодо загальноприйнятого його вирішення¹. Теоретична невизначеність у цьому важливому питанні у свою чергу ускладнює правове регулювання, породжує чисельні недоліки в системі юридичних актів. Усе це обумовлює актуальність продовження наукових досліджень у сфері розмежування публічного і приватного права. Відповідний досвід має бути врахований при побудові системи юридичних актів і таким чином сприятиме її удосконаленню.

Питання про поділ права на приватне і публічне має більш ніж двохтисячолітню історію. Спочатку цей поділ виник як спосіб вивчення права. Видатний римський юрист Ульпіан писав, що право вивчається у двох аспектах: публічному і приватному. Публічне право (*jus publicum*) — це те, що належить до користі римської держави, приватне (*jus privatum*) — те, що [належить] до користі окремих осіб². З тієї пори цей поділ є міцним набуттям

¹ Див.: Агарков М. М. Ценность частного права // Правоведение. — 1992. — № 1. — С. 29.

² *Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum jus quod ad singulorum utilitatem* (Ульпіан. Дигести, 1, 1, 1, 2).

юридичної думки, утворюючи безумовний базис наукової і практичної класифікації правових явищ¹.

Публічне і приватне право традиційно вважають наскрізними лініями правового розвитку романо-германської сім'ї. Для неї історія цих понять — по суті історія всього права². Це обумовлено перш за все впливом римського права, від якого романо-германське право успадкувало таку класифікацію норм. Проте цей поділ (звичайно, не такий глибокий і чіткий) сьогодні існує і в інших правових сім'ях, наприклад, в англо-американському праві³.

Радянська правова доктрина не сприймала ідею подібного дуалізму соціалістичного права, виходячи з відомого висловлювання В. І. Леніна про те, що «ми нічого «приватного» не визнаємо, для нас усе в галузі господарства є публічно-правовим, а не приватним»⁴. Проте в пострадянській юридичній науці доцільність поділу права на публічне і приватне сумнівів майже не викликає⁵.

Поділ права на публічне і приватне є *лише одним із зрізів системи права*, який існує поруч з її поділом на галузі, на матеріальне і процесуальне право тощо. Система права є складним, багатограним феноменом, вивчення якого не можна проводити лише під одним кутом зору. Саме комплексний підхід до класифікації різних правових явищ сприяє більш глибокому, об'ємному і об'єктивному з'ясуванню їх багатоманітних можливостей у правовому регулюванні.

¹ Див.: Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. — М., 1998. — С. 37.

² Див.: Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. — М., 2006. — С. 2.

³ Jacqueline Martin. The English legal system. — Second ed. — Hodder Arnold, 2005. — P. 3.

⁴ Ленин В. И. О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики: Письмо Д. И. Курскому // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. — 5-е изд. — М., 1964. — Т. 44. — С. 389. На певну однобокість у розумінні і оцінці радянськими і пострадянськими правознавцями цього висловлювання В. І. Леніна справедливо звертає увагу О. Беяневич. Див.: Беяневич О. А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти). — К., 2006. — С. 87–90.

⁵ Див.: Сибільов М. Загальна характеристика сфери приватного права // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2 (25). — С. 127.

Тому, на нашу думку, необгрунтованими виглядають пропозиції щодо відмови від інших структурних класифікацій системи права на користь поділу на публічне і приватне право¹. Виокремлення в системі права підсистем публічного і приватного права не унеможлиблює її поділ на галузі і інститути права², так само як поділ норм права на імперативні і диспозитивні не заперечує одночасного існування класифікацій норм на [1] уповноважуючі, зобов'язуючі і забороняючі; [2] загальні і спеціальні; [3] регулюючі і охоронні; [4] матеріальні і процесуальні; [5] приватні і публічні тощо.

Слід погодитись з тим, що поділ права на приватне і публічне виходить за галузеві межі, оскільки такі структурні утворення, як публічне і приватне право, є значно більшими, ніж галузі права³. З певною умовністю їх можна розглядати як супергалузі права, які охоплюють (повністю чи частково) окремі галузі права⁴.

Поза всякі сумніви, центральне місце серед загальнотеоретичних проблем займає *питання про критерії поділу права на публічне і приватне*. Починаючи з часів Давнього Риму класичним критерієм розмежування публічного і приватного права був інтерес, що забезпечується нормами права. Вважалося, що для публічного права переважне значення має суспільно значущий (публічний) інтерес, тобто визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого є умовою і гарантією її існування та розвитку. Критерієм визначення приватного права є приватний інтерес, що матеріалізується в інтересах окремих осіб, — в їх правовому і майновому становищі, а також в їхніх стосунках з іншими суб'єктами.

¹ Див., наприклад: *Сивий Р.* Позитивне приватне право: до визначення поняття // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 1 (40). — С. 26.

² Сьогодні цю тезу в прямій чи непрякій формі підтримує більшість відомих теоретиків права. Див., наприклад: *Алексеев С. С.* Право: азбука — теорія — філософія: Опыт комплексного исследования. — М., 1999. — С. 41; *Поляков А. В.* Общая теория права. — СПб., 2001. — С. 489; *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права. — М., 1999. — С. 235–245.

³ Див.: *Поленина С. В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. — 1999. — № 1. — С. 9.

⁴ Див.: *Алексеев С. С.* Частное право. — С. 24.

Однак у XIX ст. ця формула піддається суттєвій критиці. Так, зокрема, лунають справедливі зауваження про умовність межі між публічним і приватним інтересом, про нерозривний зв'язок між публічними і приватними цінностями, а також про узагальнений приватно-публічний ефект, що досягається в процесі правового регулювання будь-яких суспільних відносин. Юридична наука XIX-XX ст. починає активно шукати інші критерії для розмежування приватного і публічного права. На жаль, ці пошуки й дотепер не привели до вироблення чітких загально визначених критеріїв подібного розмежування.

Однією з важливих обставин, яка сприяє різноманіттю поглядів на співвідношення публічного і приватного права, є той факт, що кордон між приватним і публічним правом не виглядає як різка демаркаційна лінія: певні правові інститути відчують на собі одночасний вплив і публічного, і приватного права, вони ніби сплетені з елементів публічного і приватного права¹.

Цей процес, умовно названий *процесом дифузії публічного і приватного права*, вельми активно відбувається у XIX і особливо у XX столітті². Такі зміни в ці часи, зокрема, пов'язують з розвитком і практичним втіленням концепції соціальної держави: в її умовах держава часто-густо починає бачити публічний інтерес у традиційних приватноправових відносинах і визнає за собою право на втручання в розвиток цих відносин. Ще більше взаємопроникнення публічного і приватного права притаманне новим сферам правового регулювання — на кшталт трудового чи господарського права. Отже, якщо зародження правової держави характеризують як звільнення приватного права від кайданів публічного, то в епоху соціальної держави виникають нові публічні обмеження приватного права, особливо свободи приватної власності і договорів³.

¹ Див.: Гамбаров Ю. С. Гражданское право. Общая часть / Под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. — М., 2003. — С. 82; Покровский И. А. Вказ. праця. — С. 41.

² Див.: Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). — М., 2002. — С. 212.

³ Див.: Радбрух Г. Философия права: Пер. с нем. — М., 2004. — С. 144–145.

Наприклад, публічне обмеження свободи договору містить ст. 228 Цивільного кодексу України, визнаючи нікчемним правочин, який порушує публічний порядок. Публічні обмеження свободи власності втілюються у таких підставах припинення права власності, як викуп земельної ділянки у зв'язку із суспільною необхідністю, викуп пам'яток історії та культури, реквізиція тощо (ст. 346 ЦК). Це дає підстави констатувати загальну тенденцію посилення ролі публічного права за рахунок ослаблення приватного права, а також тенденцію «публіцизації» приватного права¹.

Проте зазначений процес дифузії не слід розуміти лише як вплив публічного права на приватне. Їх взаємодія скоріше нагадує вулицю з двостороннім рухом². Наприклад, існування в публічному праві суб'єктів, які є рівними при вирішенні певного кола питань, породжує необхідність застосування для регулювання відносин між ними диспозитивних правових норм. Ця обставина обумовлює запозичення сучасним конституційним і адміністративним правом такого традиційного правового інструменту приватного права, як договір. Іншим прикладом рецепції є поява в публічному праві інституту обтяжень рухомого майна, які історично встановлювалися лише з метою забезпечення виконання приватноправових зобов'язань³.

Крім того, на процес поділу права на публічне і приватне значно впливають сформовані в тій чи іншій державі політичні та правові традиції, особливості правової культури тощо. Тому перелік галузей та інститутів, що зараховуються до публічного чи приватного права, є далеко не однаковим для різних країн — навіть тих, що входять до однієї — романо-германської — сім'ї⁴.

Отже, в таких умовах багато хто вважає, що чіткого кордону між публічним і приватним правом немає і бути не може; вони мислимі лише як два полюси, до яких більшою чи меншою мірою тяжіють норми тієї чи іншої галузі права⁵.

¹ Див.: *Марченко М. Н.* Сравнительное правоведение. Общая часть. — М., 2001. — С. 293.

² Див.: *Гаджиев Г. А.* Вказ. праця. — С. 44.

³ Див. Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» від 18 листопада 2003 року № 1255-IV, який поділяє обтяження на публічні та приватні.

⁴ Детальніше про це на прикладі правових систем Франції і Німеччини див.: *Марченко М. Н.* Вказ. праця. — С. 292–293.

⁵ Див.: *Дорохин С. В.* Вказ. праця. — С. 45.

Відсутність єдності в питанні про критерії навіть дала підстави деяким вченим (зокрема Є. Ерліху, Ю. Гамбарову, Д. Гримму) висловити принципове заперечення доцільності чи виправданості поділу права на публічне і приватне. Проте переважна більшість науковців усе ж таки визнає наукову цінність і теоретичну обґрунтованість ідеї такого поділу права.

Запропоновані підстави для розмежування приватного права від публічного дослідники зазвичай умовно поділяють на *дві групи*: [1] *матеріальні*, що відштовхуються від аспектів, пов'язаних переважно з предметом правового регулювання; [2] *формальні*, що приймають за основу розмежування певні особливості способу (методу) регулювання або побудови правовідносин¹.

Теорії, які використовують матеріальні критерії, залежно від тих елементів предмета правового регулювання, що висуваються на перший план, у свою чергу також умовно поділяють на концепції мети², інтересу³, волі⁴, власне предмета⁵.

Серед теорій, побудованих на формальних критеріях, залежно від уваги до конкретних елементів методу регулювання умовно виділяють концепції ініціативи захисту⁶, субординації⁷, віднесен-

¹ Детальніше про це див.: *Черпахин Б. Б.* К вопросу о частном и публичном праве. – http://civil.consultant.ru/elib/books/22/page_10.html#5.

² Її прихильники підкреслюють, що в публічному праві метою є ціле, а окрема особа займає вторинне положення, тоді як у приватному праві окрема особа є метою, а ціле (держава) – засобом.

³ Ця класична течія обґрунтовує те, що норми публічного права слідують загальному інтересу, а норми права приватного – індивідуальному.

⁴ Розрізнення приватного і публічного права проводиться, виходячи з того, чия воля порушується в момент порушення права – воля держави в цілому чи воля окремої особи.

⁵ Ця концепція пояснює, що приватне право визначає майновий стан особи, тоді як публічне право – її особистий (немайновий) стан.

⁶ Її прихильники вважають, що різниця полягає в специфіці судового захисту: публічне право охороняється за ініціативою влади в порядку кримінального або адміністративного судочинства, а приватне право – за ініціативою приватної особи в порядку цивільного судочинства.

⁷ Представники цього напрямку підкреслюють принциповість взаємного становища суб'єктів правовідносин: публічному праву притаманні відносини влади-підкорення, а приватному – відносини рівних суб'єктів; тому для першого характерним є одностороннє регулювання, а для другого – договір.

ня¹, власне методу правового регулювання².

У сучасній юриспруденції найбільш популярними концепціями розмежування публічного і приватного права є теорії інтересів, субординації і віднесення³.

Слабке місце всіх цих теорій полягає в тому, що вони на підставі одного критерію зводять поділ до простої дихотомії, яка не дозволяє врахувати всієї складності і комплексності правової дійсності. Тому при розробці даної проблеми не можна користуватися лише двома фарбами, а слід розрізняти і полутони⁴. Проте кожна з цих теорій містить раціональне ядро: в першому випадку йдеться про забезпечення публічних і приватних інтересів; у другому — про можливості владного впливу суб'єктів права; в третьому — про спрямованість владного впливу (або на організацію і функціонування держави і її структурних підрозділів, або на забезпечення законності в сфері регулювання діяльності приватних осіб)⁵.

Сьогодні в рішенні проблеми дуалізму досить плідними визнаються саме *комплексні (змішані) підходи*⁶. Наприклад, при розмежуванні приватного і публічного права пропонується об'єднати характер правового регулювання зі специфікою взаємовідносин сторін і пріоритетністю волі того чи іншого суб'єкта. Відомі також пропозиції щодо комбінування суб'єктного складу і методу правового регулювання, суб'єктного складу і інтересу, так само як і об'єднання між собою інших окремих ознак⁷.

¹ Вона ґрунтується на специфіці суб'єктів, яким адресуються норми права: так, норми публічного права звернені насамперед до носіїв державної влади, а норми приватного права – до приватних осіб.

² У цьому випадку акцент робиться на тому, що в публічному праві застосовується прийом юридичної централізації, а в приватному – юридичної децентралізації.

³ Див.: *Галлиган Д., Полянський В. В., Старілов Ю. Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции). – М., 2002. – С. 81–83.

⁴ Див.: *Гаджиев Г. А.* Вказ. праця. – С. 219.

⁵ Див.: *Галлиган Д., Полянський В. В., Старілов Ю. Н.* Вказ. праця. – С. 83.

⁶ Див.: *Белых В. С.* Теория хозяйственного права в условиях становления и развития рыночных отношений в России // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 54.

⁷ Про ці підходи див.: *Ровный В. В.* О проблеме дуализма в праве (вопросы истории и теории). – http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/19982/Rovniy.html#_ftnref1.

На нашу думку, поділ права на публічне і приватне має починатися із *розмежування відносин, що регулюються публічним і приватним правом.*

Так, у найбільш загальному вигляді *публічне право* можна визначити як підсистему права, яка регулює відносини, пов'язані з діяльністю держави і місцевого самоврядування. Ці публічно-правові відносини слід умовно поділити на три великих блоки:

1) відносини, пов'язані з діяльністю держави і місцевого самоврядування, що виникають між суб'єктами владних повноважень — органами державної влади (місцевого самоврядування), їх посадовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних функцій (в тому числі в порядку делегування);

2) відносини, пов'язані з діяльністю держави і місцевого самоврядування, що виникають між суб'єктом владних повноважень і іншими суб'єктами права;

3) відносини між іншими суб'єктами права, коли вони прямо стосуються діяльності держави і місцевого самоврядування.

У свою чергу *приватне право* можна визначити як підсистему права, що регулює такі аспекти відносин між суб'єктами права, які прямо не стосуються діяльності держави (місцевого самоврядування). Ці відносини є приватноправовими.

Природно, що головною проблемою такої схеми розмежування є оцінка відносин як таких, що прямо стосуються або прямо не стосуються діяльності держави і місцевого самоврядування. У багатьох випадках така оцінка не викликає жодних сумнівів — наприклад, як у ситуації з відносинами, які традиційно охоплюються предметами цивільного і адміністративного права. Тому не випадково, що адміністративне право і цивільне право займають відповідно в системі публічного права і системі приватного права місце (користуючись ідеєю Ю. Тихомирова) свого роду опорної конструкції, яка несе основне навантаження публічно-правового або приватноправового регулювання¹. У цих відносинах публічний (приватний) інтерес проявляється, мабуть, найяскравіше, по суті не залишаючи вибору органу, що здійснює нормативно-правове регулювання. Це ж саме стосується, зокрема, конституційних, митних, бюджетних, податкових, процесуальних відносин, які є

¹ Див.: Тихомиров Ю. А. Вказ. праця. – С. 71.

типово публічними. Ігнорування даних об'єктивних вимог (тобто включення їх в сферу регулювання альтернативної підсистеми права) має розглядатися як сваволя (зловживання нормотворчими повноваженнями), а прийняті внаслідок цього нормативні акти повинні визнаватися такими, що є не правовими.

Проте часто-густо правильна відповідь щодо існування прямого зв'язку з діяльністю держави (місцевого самоврядування) не є очевидною. Це призводить до утворення в сфері суспільних відносин своєрідної «сутінкової зони» (перехрестя публічного і приватного інтересу), яка в принципі може перебувати в сфері або публічного, або приватного права.

На нашу думку, у цих випадках має насамперед вирішуватись питання, чи набувають відносини такої суттєвої специфіки від участі в них суб'єкта владних повноважень, що це робить недоцільним їх врегулювання в загальному (приватноправовому) порядку, встановленого для аналогічних відносин, в яких не беруть участь суб'єкти владних повноважень. Коли ж специфіка існує, але вона не є суттєвою, то публічний інтерес слід враховувати шляхом створення в межах приватноправового регулювання відповідних спеціальних норм. Іншими словами, необхідно розрізняти реалізацію публічного інтересу в публічно-правових відносинах і врахування публічного інтересу в приватноправових відносинах.

Якщо ж у відносинах не беруть участь суб'єкти владних повноважень, то такі відносини можуть кваліфікуватися як публічно-правові як виняток. Наприклад, коли вони виникають у політичній сфері і таким чином прямо стосуються діяльності держави і місцевого самоврядування, або якщо один з учасників наділений особливими публічними функціями (зокрема, як у відносинах між платником податків і податковим агентом, особою і приватним нотаріусом).

Зрозуміло, що остаточна відповідь на дані питання залежить від особливостей державної політики (оцінки існуючої специфіки і важливості публічного інтересу на цій ділянці суспільних відносин) і залишається на розсуд органу, що здійснює нормативно-правове регулювання. Природно, що відповідне рішення має бути обґрунтованим і добросовісним.

Більш того, уповноважений орган може у разі необхідності здійснювати переведення конкретних відносин «сутінкової зони» із сфери відповідальності приватного права до сфери відповідальності публічного права і навпаки. Одним з прикладів такої «міграції» можуть бути ситуація з правовим регулюванням відносин, що виникають з приводу обчислення і сплати орендної плати за земельні ділянки державної або комунальної власності. Спочатку відповідно до Закону України «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV ці відносини були складовою договірних відносин, пов'язаних з орендою землі, і тому розглядались як приватноправові. Але Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25 березня 2005 року № 2505-IV орендна плата за земельні ділянки державної і комунальної власності була визначена як різновид загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів). Таким чином, відносини, що виникають з приводу її обчислення і сплати, набули публічно-правового характеру. Це у свою чергу обумовило зміну правового режиму їх регламентації.

У літературі зазвичай підкреслюється, що *приватному і публічному праву притаманні принципово різні, самостійні засади*, як світоглядні (система уявлень, поглядів на певну сферу права), так і історичні («першоджерела» права, сили, що «породжують» його)¹. Так, вважається, що з давніх часів приватне право утворює для окремих осіб юридично значущі свободу, незалежність, самостійність. Воно є суверенною територією *свободи* на основі права². Публічне право історично виходило з потреб забезпечення громадського *порядку і безпеки*, захисту інших колективних цінностей, ґрунтувалося на ідеї панування державної влади над особою; сьогодні воно насамперед має бути засобом забезпечення загальних потреб людей за допомогою державних владних механізмів.

Визнаючи існування концептуальних розбіжностей між публічним і приватним правом, ми водночас не повинні й загострю-

¹ Див.: Асланян Н. П. Основные начала российского частного права: Автореф. дис... д-ра юрид. наук / 12. 00. 03. – М., 2002. – <http://www.lawportal.ru/book/book.asp?bookID=105401>.

² Див.: Алексеев С. С. Частное право. – С. 34.

вати їх протистояння. Навпаки — на сучасному етапі розвитку права доцільно підкреслювати їх *зближення на новій гуманістичній основі*¹. Такою основою насамперед повинні бути ідеї первісності прав і свободи людини і громадянина², розумного балансу інтересів особи і спільноти, неприпустимості свавільного державного втручання тощо — усе, що знаходить свій прояв у загальноправових принципах верховенства права, пропорційності, справедливості, рівності, які поширюють свою дію на сферу як публічного, так і приватного права.

Проте вказана єдність не виключає особливостей застосування цих загальноправових принципів у кожній сфері. Наприклад, існує приватноправовий і публічно-правовий підхід до принципу рівності. Перший передбачає контрактну (контрагентну) модель рівноправ'я, яка заснована на ідеї рівності суб'єктів приватного права як учасників правочину, тоді як у публічному праві панує універсальна модель рівноправ'я — рівність перед «третьою силою» (публічної влади)³. Якщо ж звернутися до принципу справедливості, то слід зазначити, що в основі приватного права, яке регулює відносини рівних правових партнерів між собою, лежить насамперед вирівнювальна справедливість (*justitia commutativa*). Для публічного права, що регулює головним чином відносини між окремими індивідами та суспільними утвореннями або між суспільними утвореннями, важливими є також розподільна справедливість (*justitia distributiva*) та легальна справедливість (*justitia legalis*)⁴.

Визначення суб'єктів публічного і приватного права. Виходячи з кола відносин, що регулюються публічним правом, можна

¹ Див.: Тихомиров Ю. А. Вказ. праця. — С. 22.

² На нашу думку, така первісність зафіксована, зокрема, в ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

³ Див.: Кудрявцев М. А. Конституционный принцип равноправия в правовом положении личности в РФ: Автореф. дис... канд. юрид. наук / 12. 00. 02. — М., 2004. — С. 22.

⁴ Детальніше про ці три форми справедливості див.: Гьофнер Й. Християнське суспільне вчення: Пер. з нім. — Львів, 2002. — С. 78–81.

зробити висновок, що учасником публічно-правових відносин зазвичай є *суб'єкт владних повноважень*. Цей суб'єкт владних повноважень (умовно кажучи — основний суб'єкт публічного права) традиційно вступає в публічно-правові відносини з фізичними чи юридичними особами (наприклад, при притягненні їх до відповідальності) або іншими суб'єктами владних повноважень. Однак публічно-правові відносини третього блоку можуть складатися між фізичними (юридичними) особами, які не є суб'єктами владних повноважень. Наприклад, політичні партії при утворенні виборчого блоку вступають у публічно-правові відносини, оскільки вони прямо стосуються діяльності держави і місцевого самоврядування.

Учасниками приватноправових відносин, як правило, є *фізичні особи та юридичні особи* (вони визнаються основними суб'єктами приватного права). Крім того, у приватноправових відносинах можуть брати участь і суб'єкти публічного права. Це відбувається в тих випадках, коли певні відносини прямо не стосуються діяльності держави (місцевого самоврядування).

Визначення взаємного становища учасників публічно-правових і приватноправових відносин. Згідно із традиційними уявленнями учасники публічно-правових відносин є *нерівними*, вони вступають у *вертикальні (владні) відносини* (відносини субординації). Таке становище є природним, оскільки обумовлюється особливостями об'єктів, предметів і суб'єктів цих відносин. Проте деякі публічно-правові відносини можуть бути і горизонтальними, якщо вони виникають між юридично рівними суб'єктами (як у наведеному вище прикладі із створенням виборчого блоку або у випадку укладання угоди про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді) або суб'єктами, що не перебувають у відносинах влади-підкорення (як у ситуації укладання адміністративного договору між суб'єктами владних повноважень).

Учасники приватноправових відносин є *юридично рівними* (навіть коли в них беруть участь суб'єкти публічного права), а їх відносини характеризують як *горизонтальні* (відносини координації). На нашу думку, юридична рівність чітко простежується не в усіх приватноправових відносинах. Наприклад, частина сімейних відносин (відносини між батьками і дітьми), а також трудові

відносини між роботодавцем і працівником мають певні ознаки субординації.

Особливості методу правового регулювання публічно-правових і приватноправових відносин. У літературі, як правило, зазначається, що приватному праву притаманний метод координації, при якому правове регулювання здійснюється на диспозитивних засадах, а публічному праву — метод субординації, при якому регулювання побудоване на владно-імперативних засадах¹.

Метод координації (диспозитивний метод) надає учасникам суспільних відносин можливість самостійно визначати свої права і обов'язки в межах, встановлених нормами права. Диспозитивність у приватному праві характеризується як свобода суб'єктів у виборі варіантів правомірної поведінки, у здійсненні наявних у них суб'єктивних прав самостійно, незалежно, на власний розсуд². Вона традиційно пов'язується з [1] децентралізованим (договірним) правовим регулюванням; [2] диспозитивними нормами права; [3] дозволом як головним способом правового регулювання; [4] загальнодозволенним типом правового регулювання; [5] захистом прав за ініціативою суб'єктів цих прав. Вони утворюють типові елементи цього методу.

У свою чергу метод субординації (імперативний метод) ґрунтується на формулюванні владних правових приписів, що безпосередньо встановлюють порядок виникнення прав і обов'язків учасників суспільних відносин і їх обсяг³. Він зазвичай характеризується [1] централізованим правовим регулюванням; [2] імперативними нормами права; [3] заборонами і позитивними зобов'язаннями як головними способами правового регулювання; [4] спеціально дозволенним типом правового регулювання; [5] захистом прав за ініціативою держави.

Проте всі ці особливості, пов'язані з методом правового регулювання, мають характер лише загальної тенденції. Продовжуючи думку С. Алексєєва⁴, слід зауважити, що метод субординації

¹ Див.: Сибільов М. Вказ. праця. – С. 131.

² Кузнецова О. А. Нормы-принципы российского гражданского права. – М., 2006. – С. 90.

³ Поляков А. В. Вказ. праця. – С. 491.

⁴ Див.: Алексєєв С. С. Право: азбука – теория – философия. – С. 371.

і метод координації хоча і виражаються відповідно в публічному і приватному праві в найбільш чистому вигляді, проте не є єдино можливими для них. На наш погляд, метод координації знаходить своє обмежене використання при регулюванні публічно-правових відносин, а метод субординації — при регулюванні приватноправових відносин.

Не викликає особливих сумнівів і той факт, що при регулюванні публічно-правових відносин в актах публічного права можливе (при наявності обґрунтованої потреби) використання децентралізованого (договірного) регулювання, дозволів, загальнодозволеного типу регулювання, формулювання диспозитивних норм права, допускається захист прав за ініціативою суб'єктів цих прав. Водночас приватне право (коли це необхідно для врахування публічного інтересу в конкретних приватноправових відносинах) сумісне з централізованим регулюванням, імперативними нормами права, заборонами і позитивними зобов'язаннями, спеціально дозволеним типом регулювання, захистом прав за ініціативою держави. Чим інтенсивніше цей публічний інтерес, тим більше елементів імперативного методу використовуються в регулюванні приватноправових відносин. Особливо це помітно в інститутах трудового, господарського, земельного, житлового, сімейного права тощо.

На нашу думку, сукупність таких обставин, як пов'язаність відносин з діяльністю держави і місцевого самоврядування і характер цього зв'язку, особливості суб'єктів правових відносин та їх взаємного становища, визначають певні відносини як публічно-правові або приватноправові і завдяки цьому значною мірою обумовлюють застосування того чи іншого методу правового регулювання та набір його основних елементів, які знаходять свій прояв у відповідних нормативно-правових актах.

Л. М. Герасіна, доктор соціологічних наук,
професор, завідувач сектором НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Проблеми розвитку громадянського суспільства в аспекті політолого-правового дискурсу

Громадянське суспільство є досить автономним суб'єктом соціальної дії, який самоорганізується і саморегулюється без участі держави, перетворюючись на могутню сферу суспільного життя. Воно безпосередньо виступає виразником інтегрованої суспільної думки та водночас породжує своєрідні форми прояву суспільної публічної влади.

Інтерес до проблем генезису й розвитку громадянського суспільства виявляє багато соціальних наук. Історією вивчаються конкретні національно-історичні форми громадянського суспільства; правова наука бачить в ньому об'єкт правового регулювання та коло суб'єктів реалізації цивільного чи приватного права; соціологія досліджує громадянське суспільство як соціальну систему, особливу форму суспільної організації та аналізує специфіку участі громадян у соціальному житті.

Проте особлива роль у науковому дискурсі щодо феномену громадянського суспільства належить політології. В межах політологічної парадигми аналізуються сутність і роль громадянсько-

го суспільства в соціально-політичних процесах минулого й сучасності, характер і форми його взаємодії з політичними та соціальними інститутами — державою та її органами влади в центрі й на місцях, економікою, політикою, культурою, соціальним контролем тощо; політологами досліджуються конкретні умови формування громадянського суспільства, процес структурування та чинники, що визначають напрямки його еволюції. Так, досить цілісна картина розвитку і функціонування громадянського суспільства як суб'єкта соціально-політичної дії представлена у працях Ю. Резніка, К. Гаджієва, С. Франка, М. Михальченка, О. Пригожина, Г. Полуніної, І. Городецької та ін.¹

Більшість сутнісних трактувань громадянського суспільства дозволяє стверджувати, що це — людська спільнота, яка формується і розвивається у демократичних державах і представлена сукупністю недержавних відносин (економічних, соціальних, політичних, етнічних, духовних, культурних, релігійних тощо) та мережею добровільно створених у різних сферах життєдіяльності позадержавних структур — об'єднань, організацій, спілок, асоціацій, клубів, центрів, фондів та ін.

Ці форми об'єднань, що становлять структуру громадянського суспільства і характеризують багатоманітність його соціальних практик, відображають найширшу палітру господарських, правових, сімейних, культурних та інших потреб й інтересів людей (соціальних груп), створюються вони єдино з метою задоволення чи реалізації цих інтересів. Як підкреслює К. Кумар, «громадянське суспільство є тим середовищем, у якому сучасна людина законним шляхом задовольняє свої потреби, розвиває свою індивідуальність, приходять до усвідомлення цінності групових акцій

¹ *Гражданское общество*. – М., 1994; *Резник Ю. М. Гражданское общество как феномен цивилизации*. – М., 1993; *Гаджиев К. С. Введение в политическую науку*. – М., 2000; *Франк С. Л. Духовные основы общества*. – М., 1992; *Михальченко Н. И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы?* – К.: Ин-т социологии НАНУ, 2001; *Городецкая И. Благотворительные и другие добровольческие организации Великобритании // МЭ и МО*. – 1994. – № 4; *Медушевский А. Н. Общество и государство в русском историческом процессе // Вестник МГУ*. – Серия 12. – 1998. – № 1.

і суспільної солідарності»¹. Крім того, специфіка організацій, які входять до структури громадянського суспільства, полягає в тому, що вони створюються не державою, а самими громадянами, підприємствами, корпораціями та існують автономно від неї, але відповідно до вимог чинного законодавства.

Сучасні дослідники виділяють декілька загальних об'єктивних чинників, що генерують процес формування й розвитку громадянського суспільства. Слід охарактеризувати найголовніші з них.

Передусім це історико-економічний фактор, пов'язаний зі становленням ринкової економіки в будь-якій країні. Демократичне суспільство, розвиваючись, поряд з іншими свободами передбачає встановлення такої системи господарських відносин, що діє за власними економічними законами, і тільки дотримуючись їх, можна успішно вести підприємницьку діяльність. Головним інтегруючим моментом є те, що протистояти об'єктивним «законам ринку» поодиноці дуже важко, тому й почали виникати різного роду об'єднання чи організації підприємців та інших господарюючих суб'єктів громадянського суспільства, що були покликані полегшити це завдання.

Другим чинником відповідно є існування та стан приватної власності. Саме приватна власність у всьому розмаїтті її конкретних форм є найбільш розвиненим інститутом демократичного громадянського суспільства, отже, визначає та робить необхідним його існування. У такому суспільстві більша частина населення — приватні власники, і серед них представники великого, середнього і малого бізнесу чи наймані працівники, що також мають прибуток від обігу своїх власних накопичень, відповідно розвиненим і численним є середній клас. Для цих людей приватна власність є головним засобом отримання доходів та основою добробуту їхніх родин. Не дивно, що енергійні зусилля власників спрямовані на збереження своїх матеріальних ресурсів і створення оптимальних умов щодо їх примноження. Досвід показує, що найбільш ефективними стають колективні зусилля, тобто різного роду об'єднання власників з однаковими інтересами: наприклад, спілки підприємців, банкірів, асоціації фермерів, юристів, буді-

¹ *Кумар К.* Гражданское общество // Гражданское общество. – М., 1994. – С. 21.

вельників, домовласників та ін. Їх представники регулярно взаємодіють з урядом і відповідними комітетами парламенту, легітимно лобіюючи свої інтереси й домагаючись оптимізації умов функціонування власності, що належить членам даних організацій.

Нарешті, третя причина, яка сприяє процесам суспільної консолідації свідомої громади, полягає у розвитку демократії як суспільного стану і політичної технології, що безпосередньо обумовлює можливість виникнення і розвитку громадянського суспільства в країні. Що ж дає демократія суспільству, чому вона сприяє його трансформації у стан громадянської спільності? Як визначає американський політолог Р. Даль, перевагами є: рятування від тиранії; свобода самовизначення особи; дотримання прав і свобод людини; моральна автономія; можливість розвитку особистості; захист головних інтересів особи; політична рівність; прагнення миру і процвітання¹. Демократія не просто робить громадянське суспільство суттєво необхідним, вона створює основні умови для його виникнення і розвитку.

Сучасна теорія і практика демократії походять зі спадщини архаїчного інституту всенародного управління полісом (ретродемократія), його еволюційно-історичного досвіду. Якщо звернутися до джерел давньогрецької демократії, яка розкриває історію виникнення демократичного правління у суспільстві, слід згадати Клісфена — афінського політичного діяча, який після падіння тирана Гіппія очолив Афіни. У 509-507 рр. до н. е. він здійснив реформи суспільного устрою, через які родовий розподіл громадян було змінено на територіальний та утворено 10 філ із поділом кожної на тритії (третини) — міську, приморську й внутрішню (сільську), а більш дрібно, крім того, громадяни поділялись на деми. Останніх було близько 100, і саме вони делегували певних осіб на виконавчі посади.

Пізніше Авраам Лінкольн у «Гетисберзькому зверненні» 1863 р., клянучись «перед особами славетних полеглих», визначав демократію саме як особливий стан суспільства — «це нація у державі Божій дає нове народження свободі, й правління, що належить народові (government by the people), яке здійснюється народом (by

¹ Див.: Даль Р. О демократии. – М., 2000;

the people) і слугує народу (for the people), ніколи не зникне з лиця землі (shall not perish from the Earth)»¹.

Ось чому і Р. Даль наприкінці ХХ ст., конструюючи свою «амальгаму» демократії, стверджує, що вона базується на чотирьох джерелах:

1. Класична еллінська Греція.
2. Республіканська традиція вільних італійських міст-держав, що апелює до досвіду Риму.
3. Ідеї та інститути представницького правління.
4. Принципи політичної рівності.

Сучасна демократична держава прагне максимально задовольнити інтереси і потреби своїх громадян. Однак їх розмаїття в суспільстві настільки численне і диференційовані, що держава часто не може практично отримати про них повну інформацію. Звідси виходить, що одним із важливіших завдань інституцій громадянського суспільства є інформування держави про ті конкретні інтереси громадян, задовольнити які можливо лише силами й за кошт самої держави².

У кожній демократичній країні сьогодні нараховується безліч організацій громадянського суспільства. Вони можуть утворюватися в зв'язку з конкретними проблемами регіону, окремого міста, у зв'язку з професійними інтересами (наприклад, спілки адвокатів; гільдії акторів кіно, театру), це організації і фонди благодійного характеру, об'єднання, націлені на відновлення пам'ятників великого культурного значення тощо. Сюди ж належать численні рухи (антиглобалістські, екологічні, протесту проти осуду невинних тощо). Організаційні принципи цих інститутів громадянського суспільства цілком співпадають з 5 критеріями демократії (також визначеними Далем), порушення яких неминуче веде до того, що члени даних асоціацій втратять соціально-політичну рівність: ефективна участь; рівність у голосуванні; розуміння, що базується на поінформованості; контроль за планами дій; участь повнолітніх.

Чимало організацій, асоціацій й рухів громадян зростає до загальнодержавних масштабів. Типовим у цьому відношенні є

¹ Див.: *Даль Р.* Демократия и ее критики. – М.: РОСПЭН, 2003. – С. 7–51.

² *Основи демократії / За ред. А. Колодія.* – К., 2002. – С. 19 – 50.

рух «зелених» у західноєвропейських країнах; втілюючись у могутню силу, вони домоглися того, що державні бюджети виділяють чималі додаткові ресурси на охорону навколишнього середовища, відповідно вносяться й зміни до законодавства.

Важливо не лише усвідомлювати необхідність громадянського суспільства для реалізації ідей демократії, а й розкрити його дієві можливості. Адже основна функція громадянського суспільства — найбільш повне задоволення матеріальних, соціальних і духовних потреб суспільства. Перш за все, це виявляється у забезпеченні соціальної свободи, демократичного державного управління, в існуванні громадської сфери політичної діяльності і публічних політичних дискусій. Вільний громадянин — це основа громадянського суспільства, і соціальна свобода створює можливість для самореалізації людини в суспільстві. Важливою умовою функціонування громадянського суспільства є гласність і пов'язана з нею висока інформованість громадян, що дозволяє реально оцінювати господарську кон'юнктуру, бачити соціальні проблеми й вживати заходів до їх вирішення. І нарешті, визначальною умовою успішного функціонування громадянського суспільства є наявність відповідного законодавства і конституційних гарантій щодо його існування.

Як зазначалось, соціально-політична сфера громадянського суспільства включає суспільно-політичні організації й рухи, інші різноманітні форми суспільної активності громадян (мітинги, збори, демонстрації, страйки), органи громадського самоврядування за місцем проживання чи в трудових колективах, недержавні (вільні) засоби масової інформації. Організації та об'єднання соціально-політичної сфери громадянського суспільства створюються й діють, як і всі суб'єкти громадянського суспільства, на основі громадської ініціативи. Чи включає дана сфера політичні партії? Одноставної відповіді політична наука не дає. На нашу думку, партії, як найактивніші й впливові актори публічної політики, походять саме з надр громадянського суспільства і тому мають вважатися його елементом, що функціонує на межі з політичним полем державної політики.

У той же час спілки підприємців чи комерсантів відображають головним чином колективні інтереси власників, пов'язані як із

сталим отриманням прибутків, так і з використанням найманої праці. Ці інтереси стосуються мирного врегулювання трудових конфліктів, запобігання страйкам, переконання (чи стимулювання) робітників не вступати до профспілок, проведення узгодженої політики відносно рівня заробітної плати, тривалості робочого тижня тощо.

Щодо робітничого представництва, то у різних країнах його права і функції є відмінними; вони визначаються відповідним законодавством держави. Найбільш розроблено і перевірено багаторічною практикою відповідне законодавство Франції. Доцільно розглянути деякі його положення, що відображають можливості організацій громадянського суспільства в соціальній сфері, зокрема, можливості заводських комітетів країни.

Так, у Франції заводські комітети мають право –

- попередньої консультації. Це означає, що жоден власник заводу не може здійснити будь-які нові виробничі кроки, не повідомивши попередньо колектив підприємства. Це стосується управління виробництвом, змін чисельності і структури штатів, тривалості робочого тижня, заходів із впровадження нових технологій, змін, пов'язаних з юридичною і економічною реорганізацією підприємства, тощо;

- одержання документації, що містить відомості про підприємство. Підприємець зобов'язаний надати кожному члену заводського комітету матеріали, які відображають юридичну форму підприємства, стан розподілу капіталу між акціонерами, фіксують положення підприємства у відповідній галузі;

- одержання інформації про своє підприємство, яка надходить у різні державні установи і відомства. Члени заводських комітетів мають право знайомитися з документами, що надаються менеджментом працівникам міністерства фінансів і податкового управління. Це право дуже важливе, оскільки у такий спосіб вони мають можливість перевірити інформацію, надану підприємцем, співвіднести її з реальним рівнем доходів робітників; все це зміцнює їх незалежність і дозволяє більш плідно захищати соціальні інтереси працівників.

Зрештою, одне з найактуальніших питань — це проблема взаємодії держави і громадянського суспільства. Вона виникає

разом із появою самого громадянського суспільства. Хто має переважати? Хто над ким домінує: держава над громадянським суспільством чи громадянське суспільство над державою? В аспекті наукової (зокрема, політологічної чи правознавчої) оцінки це питання і в даний час залишається дискусійним.

Очевидно, що громадянське суспільство і демократична держава постійно йдуть назустріч одне одному: так діє функція громадського діалогу з державою. Громадянське суспільство формулює актуальні інтереси і звертається до держави зі своїми вимогами, проханнями та ініціативами, що вимагають державної підтримки (насамперед матеріальної). Держава ж може рухатись назустріч суспільству в різних формах: вивчення громадських ініціатив (їх підтримка або несхвалення), правове регулювання дії суспільних об'єднань, субсидійна підтримка соціально вразливих груп населення, виділення матеріальних коштів для розвитку активності організацій, фондів. Для цього в системі структур влади функціонують спеціальні органи співпраці з організаціями громадянського суспільства, напрями і форми діяльності яких досить різноманітні: реєстрація даних організацій, надання їм допомоги (консультації, фінансування), створення сприятливих умов для функціонування тощо.

Наприклад, у Великій Британії вже багато років діє спеціальний державний орган — Комісія з добродійності, що реєструє досить численні благодійні організації і фонди, діяльність яких спрямована на допомогу бідним, підтримку церкви, запобігання дискримінаціям за расовою ознакою, захист здоров'я громадян, забезпечення інших рівних можливостей для громадян Великої Британії. Важливою функцією Комісії є надання матеріальної допомоги громадським організаціям.

Крім цього, в Європі поширена ще одна форма контактів держави з громадянським суспільством — представники громадських організацій входять до рад чи комісій, що працюють при парламентах і урядах; виступають як експерти і професіонали, що мають цінну інформацію стосовно стану громадської думки, конкретних проблем розвитку соціуму (території); нерідко й самі стають депутатами представницьких органів політичної влади. За своєю ініціативою ради можуть звернути увагу уряду на важ-

ливість і невідкладність вирішення тих чи інших проблем. Такі громадські ради діють у Франції, Австрії, Швеції, Фінляндії, Італії, Бельгії, Іспанії та інших країнах, уряди яких вважають за доцільне враховувати думку громади щодо проектів законів з питань соціального й економічного характеру.

Специфіка організацій громадянського суспільства та дещо автономний характер не виключають непередбачуваність їх дій. Тому логічними є зусилля держави, спрямовані на створення правових форм контролю за їх розвитком і діяльністю. Протистояння громадянського суспільства і держави можливе, але вкрай недовговічне. Політичний прогноз такого стану не є оптимістичним. У цілому ж демократичний режим передбачає тісну взаємодію держави і громадянського суспільства як основи політичної й економічної стабільності.

Нарешті, серед сучасних форм взаємодії громадянського суспільства і держави слід зазначити існуючу в багатьох країнах службу парламентського уповноваженого, що контролює дотримання прав і свобод громадян (інститут омбудсмена). Уповноважений одержує скарги від громадян, незадоволених діями посадових осіб чи підприємців, і діє згідно з наданими йому законодавчою владою та народом можливостями: доповідати парламенту результати розслідування з відповідними рекомендаціями. Рекомендації уповноважених рідко ігноруються владою, це свідчить про їх високий авторитет. У Великій Британії Уповноважений з громадянських прав призначається королевою (за рекомендацією прем'єр-міністра). Статус Уповноваженого з громадянських прав є настільки високим і відповідальним, що його порівнюють з рангом Генерального аудитора-контролера парламенту, на якого покладені обов'язки фінансового контролю за витратами урядом державних коштів.

Отже, розгляд питання про взаємодію громадянського суспільства з державою дозволяє зробити ряд суттєвих політологічних висновків.

По-перше. Громадянське суспільство є одним із могутніх важелів у системі «стримань» і «противаг» прагненню державної влади до абсолютного панування. Для виконання цієї місії громада демократичної країни має чимало засобів: це активна участь у

виборчих кампаніях і референдумах, відповідне формування громадської думки (зокрема, через незалежні ЗМІ), організація «кампаній опору, непокори» щодо введення тих чи інших непопулярних заходів державою тощо.

По-друге. Громадянське суспільство, утворюючись і самоорганізуючись, все ж у подальшому потребує державної підтримки. Тому його представники активно беруть участь у роботі державних органів, особливо на етапі підготовки політичних рішень, а організації чи асоціації — у різний спосіб активно взаємодіють з державою.

Третє. В свою чергу, держава у високому ступені зацікавлена у гармонійній взаємодії з громадянським суспільством. Пояснюється це таким:

– громадянське суспільство є джерелом легітимності тієї політичної сили, що стоїть у влади;

– контакти з громадськими організаціями стають для держави масштабним джерелом інформації щодо соціальних процесів, структури інтересів, настроїв людей і характеру ставлення до пануючої еліти;

– серед організацій громадянського суспільства чимало таких, що надають фінансову допомогу самій державі (асоціації банків, союзи підприємців, комерсантів, ротарі клуби та ін.);

– у складні історичні періоди (економічні кризи, війни, природні чи техногенні катастрофи) громадянське суспільство, як правило, стає могутньою силою, яка підтримує державу.

О. В. Константи́й, кандидат юридичних наук, головний науковий консультант Відділу зв'язків з органами правосуддя Апарату Верховної Ради України

Правова природа й класифікація управлінських відносин у судах

Поступове становлення органів правосуддя в сучасній українській державі як повноцінної й самостійної гілки державної влади висуває перед вітчизняною юридичною наукою завдання з'ясування природи та сутності відносин, що виникають у зв'язку з їх організацією та діяльністю, оскільки це сприяє більш ефективному та науково обґрунтованому досягненню цілей судочинства — розв'язанню суперечок щодо права в нашій країні. Суди, з одного боку, здійснюють у соціальному розумінні державне управління, забезпечуючи верховенство права й законність у державі, а з іншого — є певною автономною в рамках принципу поділу державної влади системою, належне й злагоджене функціонування якої потребує існування внутрішніх управлінських відносин у цій ланці державного механізму.

Але управління в сфері судочинства суттєвим чином відрізняється від найбільш проаналізованої вченими-юристами організаційної діяльності в системі виконавчо-розпорядчих органів. Воно тут відзначається значною децентралізацією, горизонтальним характером та чималими повноваженнями щодо організації судової системи самоврядних (недержавних) суддівських органів.

Рішення вищестоящої інстанції є обов'язковим для нижчестоящого суду лише в тій частині, що стосується правильності вирішення ним конкретної судової справи, чинності його відповідного судового акта. Будь-якого організаційного керівництва касаційним судом відносно апеляційного і апеляційним відносно місцевого в судовій системі не має місця. Це пов'язано з дією конституційного принципу незалежності та самостійності суддів під час вирішення ними судових справ, виконання службових функцій. Управління в судовій сфері виявляється лише в організації умов для оперативного і в розумний строк здійснення правосуддя неупередженим судом. Його, на наш погляд, слід пов'язувати з адміністративною діяльністю голів та заступників голів судів.

З огляду на сказане в цій статті зробимо спробу з'ясувати питання правової природи та здійснити типізацію управлінських відносин у судах.

Звертаючись до аналізу фахових видань у галузі державного управління та судоустрою, можна встановити, що питання судовоуправлінських відносин не є в них достатнім чином дослідженими. Після здобуття незалежності Україною вони частково розглядалися в наукових роботах Д. М. Притики¹, А. А. Стрижака². У той же час сучасні умови, коли пріоритетним завданням проголошено реформування правосуддя в Україні, вимагають формування адекватної наукової основи для злагодженого функціонування судів відповідно до потреб та запитів суспільства та людини.

Відносини щодо організації діяльності органів правосуддя мають бути визнані різновидом державно-управлінських відносин, оскільки виникають у зв'язку з практичною реалізацією внутрішніх завдань і функцій держави. Можна стверджувати, що для них характерні загальні й особливі риси таких зв'язків, і вони становлять предмет правового регулювання адміністративного права як управлінської галузі права в системі права України³.

¹ Див.: *Притика Д. М.* Правові засади організації та діяльності органів господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення. – К.: Ін Юре, 2003. – С. 171-197.

² Див.: *Стрижак А. А.* Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – С. 8-10.

³ Див.: *Козлов Ю. М.* Административные правоотношения. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 19-40.

Аналіз сучасної юридичної літератури дозволяє підтвердити таке припущення. Переважна більшість дослідників проблем управління погоджується з тим, що державно-управлінські відносини, що виникають у зв'язку із організацією і забезпеченням роботи судів, належать до сфери правового регулювання галузі адміністративного права. Зокрема, В. С. Четвериков пише: «Адміністративне право — це сукупність норм, встановлених чи санкціонованих державою в особі її органів, органів місцевого самоврядування (у межах їх повноважень, визначених законом), правил поведінки, які забезпечені власними засобами державного примусу з метою регулювання діяльності виконавчих органів влади, відносин управлінського типу, що виникають при здійсненні таких форм державної діяльності, як законотворчість і правосуддя». Далі автор зазначає, що «в сфері адміністративно-правового регулювання об'єктом є однорідне коло суспільних (управлінських) відносин, які складаються в процесі реалізації певних функцій державного управління як представницькою (затвердження бюджету, контроль за його виконанням), так і судовою (скасування в судовому порядку незаконних актів управління, прийнятих органами виконавчої влади) владами, а також управлінських (внутрішньоорганізаційних) відносин, які реалізуються апаратами представницьких і судових органів влади»¹.

Схожій позиції дотримується і Д. М. Бахрах. Цей відомий вчений пише: «Адміністративне право — це управлінське право. Воно регулює відносини, що виникають у ході формування і функціонування державної адміністрації, забезпечує сферу державного управління... Що включається в поняття «державна адміністрація»? По-перше, головним чином, тут мається на увазі владна діяльність органів виконавчої влади і ряду підпорядкованих їм організацій (військових частин, спецзакладів МВС тощо). По-друге, це внутрішньоорганізаційна діяльність керівників інших державних органів. Особливо це стосується керівника, який скеровує діяльність апарату, а тому прокурор, голова суду, управляючи підпорядкованими їм працівниками, службовими особами,

¹ Четвериков В. С. Административное право России. Общая и Особенная части: Учебное пособие. — М.: Инфра-М, 2001. — С. 6–7

виступають як адміністратори»¹. Аналогічні підходи щодо визначення предмета правового регулювання адміністративного права знаходимо й в підручниках з цієї галузі права².

З'ясовуючи природу державного управління в системі судів загальної юрисдикції в Україні, можна також виявити й те, що окремі дослідники, визначаючи сферу адміністративно-правового регулювання, застосовують до неї й більш загальні підходи, безпосередньо не зазначають включення до неї управлінських відносин у галузі організації функціонування правосуддя, як і інших специфічних проявів виконавчо-розпорядчої діяльності (державно-управлінські відносини за участю органів місцевого самоврядування, громадські організації, органи прокуратури тощо)³. Так, В. К. Колпаков встановлює, що «предмет адміністративного права утворює сукупність управлінських відносин, які складаються внаслідок і з приводу виконання органами державного управління своїх виконавчо-розпорядчих функцій»⁴. Однак наведене, на нашу думку, не означає заперечення цими вченими адміністративно-правового характеру державно-управлінських відносин, пов'язаних із організацією та забезпеченням роботи судів, адже вони не роблять будь-яких застережень проти цього.

Отже, можна говорити про те, що з моменту правового регулювання державно-управлінські відносини в системі органів правосуддя набувають офіційного адміністративно-правового характеру і в кожному подальшому випадку встановлення, зміни, припинення є вже адміністративно-правовими зв'язками. Іншими словами, діяльність, пов'язана із здійсненням організаційного керівництва та забезпеченням суддів та працівників апаратів судів, яка на основі положень Конституції України повинна здійснюватися виключно на підставі та у межах законів України, практично

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1996. – С. 1–2

² Советское административное право / Под ред. проф. Р. С. Павловского. – К.: Вища школа, 1986. – С. 3-5; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право РФ. – М.: Зерцало, 1997. – С. 23-31.

³ Див.: Юсупов В. А. Теория административного права. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 11-18.

⁴ Колпаков В. К. Административное право Украины: Підручник. – 3-є вид, стер. – К.: Юрінком Інтер, 2001 – С. 53-55.

полягає у встановленні реальних управлінських правовідносин, сторони яких виступають як носії взаємних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих галуззю адміністративного права.

Одним із основних типів відносин адміністративно-правового характеру, що виникають у сфері судової влади, є безумовно стосунки, які встановлюються при розгляді конкретних адміністративних справ¹. При цьому ряд авторів у теоретичному обґрунтуванні відносять до них і окремі правові зв'язки, що утворюються у зв'язку з діяльністю Конституційного Суду. Це, безумовно, досить дискусійна точка зору. Так, А. Б. Агапов зазначає: «Виконавчо-розпорядча діяльність у деяких випадках неможлива без участі судової влади... Конституційне судочинство передбачає процес порушення клопотання при розгляді справ, які можуть стосуватися адміністративно-правових відносин. Це відбувається при вирішенні Конституційним Судом конфліктів щодо компетенції органів виконавчої влади»². З цим не можна повністю погодитися.

Адміністративно-правові відносини, що виникають при вирішенні судом окремих адміністративних або конституційних справ, безпосередньо пов'язані із реалізацією основних функцій утворення та діяльності судової влади (здійснення правосуддя), передбачають застосування «управлінського» впливу щодо непідпорядкованих суб'єктів права, а тому мають зовнішньовладний (зовнішньосистемний) характер. Однак процес відправлення правосуддя не може відбуватися без його забезпечення структурними, кадровими, матеріальними, фінансовими, інформаційними та іншими засобами. У цьому аспекті адміністративно-правові зв'язки встановлюються з приводу визначення і формування структури судів, організації їх роботи, розподілу навантаження, прав і обов'язків між судьями та працівниками суду тощо. Такого роду відносини позначають інтереси «організації» судової системи, мають внутрішній для держави характер, не передбачають застосування адміністративних приписів та вказівок щодо «звичайних» громадян.

¹ Див.: *Зайцев И.* Административные иски // Российская юстиция. – 1996. – №4. – С. 23-25.

² *Агапов А. Б.* Учебник административного права. – М.: Городец, 1999. – С. 20, 21.

Безумовно, управлінські правовідносини не можуть визначати повністю зміст діяльності з вирішення конкретних судових справ, однак у будь-якому випадку вони суттєво зумовлюють її характер з точки зору забезпеченості, працюють на зовнішні прояви судово-владних повноважень. При цьому на сучасному етапі реформування судової системи в Україні вкрай актуальне значення мають саме проблеми організації функціонування управлінських зв'язків, пов'язаних із належним її матеріально-технічним забезпеченням.

Державно-управлінські відносини у судовій сфері, на наш погляд, можна розглядати як результат реалізації політичної волі держави щодо організації і функціонування судової гілки влади, наслідок дії «статусних» (компетенційних) публічно-правових норм. З практичної точки зору вони проявляються (виражаються зовні) у певних діях їх учасників, суб'єктів і об'єктів державного управління в судах.

Аналіз практики здійснення державного управління в судах загальної юрисдикції переконує, що учасниками управлінських відносин при цьому виступають: керівники органів судової влади (голови, заступники голів судів), керівники апаратів судів, завідувачі секретаріатами, старші секретарі, начальники відділів секретаріату суду, посадові особи Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, судді, працівники апаратів судів (секретарі, діловоди, друкарки, консультанти, помічники голови суду, судові розпорядники, архіваріуси та інший технічний персонал).

Виникаючі в сфері організації роботи судів, адміністративно-правові відносини відзначаються різноманіттям. Тому існує потреба в їх класифікації, науковому з'ясуванні видів. Загалом вони, як і будь-які адміністративно-правові відносини, можуть бути систематизовані за такими критеріями: співвідношення прав і обов'язків їх учасників; спрямованість (об'єкт регулювання); суб'єкт управління; юридичний характер; конкретний зміст; тривалість дії у часі тощо.

За співвідношенням прав і обов'язків учасників адміністративно-правові відносини у сфері налагодження діяльності органів правосуддя можна поділяти на відносини, в яких одна із їх сторін підпорядкована іншій (вертикальні), та відносини, в котрих сто-

рони, не пов'язані підпорядкуванням одна іншій (горизонтальні). Класифікація адміністративно-правових відносин на вертикальні та горизонтальні у найбільшому ступені виражає сутність зв'язків у галузі державного управління і тому виступає як провідна у науці адміністративного права¹.

Вертикальні адміністративно-правові відносини проявляються в рамках прямого управлінського впливу і передбачають пріоритет юридично вираженої волі однієї сторони — суб'єкта управління. У процесі реалізації державного управління з метою забезпечення діяльності судів такого роду відносини виникають між головою (заступником голови) суду, завідувачим секретаріатом та працівниками апарату відповідного органу правосуддя (секретарями, діловодами, судовими розпорядниками тощо), а також між посадовими особами державної судової адміністрації в порядку їх ієрархічного підпорядкування.

Горизонтальні адміністративно-правові відносини — це зв'язки, в яких відсутні безпосередні юридично-владні приписи однієї сторони іншій, тобто вони виникають між неспіввідпорядкованими органами державного управління, їх посадовими особами. Такі відносини, головним чином, направлені на узгодження дій різних органів судового управління (наприклад, між територіальним управлінням Державної судової адміністрації України та головою місцевого суду), співпоставлення цілей, завдань, форм і методів їх діяльності щодо здійснення організаційного керівництва та забезпечення судів. Хоча у цих правовідносинах і відсутнє властиве адміністративно-правовому методу регулювання підпорядкування, але все ж вони мають адміністративно-правовий характер, оскільки безпосередньо пов'язані з організаційною діяльністю відповідних органів (посадових осіб). Для відносин цього виду характерно те, що вони виникають на стадії, яка слідує після безпосереднього управлінського впливу (або передусім їй), тобто горизонтальні зв'язки створюють необхідні умови для прийняття та виконання односторонніх юридично-владних рішень, пов'язаних із здійсненням державного управління в судах.

¹ Див.: *Коваль Л. В.* Адміністративне право: Курс лекцій. — К.: Вентурі, 1996. — С. 20–21.

За направленістю (об'єктом регулювання), на нашу думку, можна виділити адміністративно-правові відносини «внутрішнього» типу у галузі правосуддя, які виникають у зв'язку з: 1) організаційним керівництвом судом, зокрема розподілом навантаження між суддями та службовцями суду; 2) створенням фінансових, матеріально-технічних і соціальних умов для роботи суддів та працівників апаратів судів; 3) підготовкою та підвищенням кваліфікації суддів та працівників апарату судів; 4) формуванням кадрового резерву судів; 5) інформаційним, нормативно-правовим та науковим забезпеченням судочинства тощо.

Залежно від владної сторони (суб'єкта управління) адміністративно-правові відносини у сфері державного управління в судах допустимо поділяти на зв'язки, що встановлюються за участю: 1) голови (заступника голови) органу правосуддя; 2) керівника апарату (завідуючого секретаріатом) суду; 3) компетентних посадових осіб Державної судової адміністрації України та її територіальних органів.

За юридичним характером адміністративно-правові відносини «внутрішнього» виду у сфері організації роботи судів поділяються на матеріальні і процесуальні. Матеріальними є такі відносини у сфері судового управління, які виникають на підставі норм матеріального права і безпосередньо виражають владну природу управлінської організаційної діяльності (наприклад, відносини з приводу фінансового і матеріально-технічного забезпечення судів, надання житла суддям, між головою суду і службовцями апарату суду тощо). Ці відносини є зв'язками пасивного типу, виражають статичну функцію адміністративного права у сфері організації діяльності судів. Вони практично реалізуються за допомогою процесуальних відносин, що позначають динамічну функцію права і встановлюються на підставі адміністративно-процесуальних норм. Як правило, процесуальні відносини, пов'язані з управлінням у судах, функціонують у процесі вирішення конкретних управлінських справ (наприклад, при провадженні діловодства в судах, веденні судово-статистичної документації, обліку кадрів, призначені (звільнені) суддів і працівників апарату суду тощо).

За конкретним змістом адміністративно-правові відносини, які виникають в процесі державного управління забезпеченням

судової діяльності, на наш погляд, доцільно поділяти на майнові (зокрема, з приводу надання суддям матеріальних, фінансових і технічних ресурсів) та немайнові (з приводу організаційного керівництва у безпосередньому розумінні цього слова працівниками секретаріату суду, роботи з кадрами, підвищення кваліфікації та ін.).

За тривалістю дії в часі адміністративно-правові відносини «внутрішнього» типу у галузі правосуддя можна розглядати як тимчасові (термінові) та безстрокові. Групу термінових складають відносини, які діють протягом певного визначеного часу. Це, наприклад, правові стосунки організаційного характеру між головою суду і суддями, що призначені на посаду в межах п'ятирічного строку, а також працівниками апарату суду, які уклали строкові трудові контракти, тощо. Безстроковими є відносини, що не передбачають визначення строку їх тривалості (зокрема, відносини з приводу забезпечення діяльності суддів, які обрані безстроково, та ін.).

Взагалі слід відзначити, що можливості наукової класифікації адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення діяльності судів, враховуючи їх різноманіття, достатньо широкі. Разом з тим, у цій статті обмежимося лише зазначеними критеріями, оскільки вони в цілому повно характеризують найбільш суттєві особливості прояву такого роду організаційної державної діяльності.

Таким чином, на наш погляд, з теоретичних позицій, які обумовлені аналізом управлінських відносин у сфері організації належної діяльності судів загальної юрисдикції, є підстави визначити, що суспільні відносини, які виникають і припиняються з приводу організації, а також матеріального, фінансового, інформаційного і кадрового забезпечення процесу здійснення загального судочинства в Україні, становлять вид внутрішнього державного управління, що представлений організаційно-розпорядчою та контрольно-технічною діяльністю голів цих судів (їх заступників), керівників апаратів та окремих структурних підрозділів судів, а також посадових осіб Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь. Ці відносини становлять предмет правового регулювання адміністративного права.

К. К. Афанасьєв, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ МВС України

Принципи адміністративного права: удосконалення системи

У вирішенні завдань щодо створення нового формату правовідносин між державою та громадянами, необхідність якого впливає із вимог ст. 3 Конституції України, провідну роль, безперечно, відіграють норми адміністративного права. Саме вони регулюють численні стосунки громадян з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, але у змісті величезного за своїм обсягом адміністративного законодавства загалом, і в реальній практиці його застосування, як слушно зауважує професор В. Б. Авер'янов, зберігаються вияви тоталітарної ідеології колишньої радянської держави, де людині відводилося місце лише підвладного, керованого об'єкта, на котрий з боку державних органів спрямовувалися розпорядчий вплив і адміністративна юрисдикція численних державно-владних інститутів. Тому задля подолання подібного становища українське адміністративне право потребує радикального реформування і повинно стати найдійовішим засобом правового регулювання відносин між публіч-

ною владою і людиною, що давно вже є загальноприйнятим стандартом у демократичних країнах світу¹.

Разом з тим повільне впровадження адміністративної реформи, численні й справедливі критичні оцінки населенням результатів роботи парламенту та уряду країни свідчать про недостатню ефективність державного управління та необхідність якісного оновлення механізму адміністративно-правового регулювання. Виходячи з того, що дієвість правової системи України багато в чому залежить від рівня легітимності приписів законодавчих та інших нормативно-правових актів, відповідної правосвідомості громадян України, здається доцільним звернутися до аналізу питань щодо змісту ідеологічної складової згаданого механізму, яку відображають принципи права, у тому числі галузеві принципи адміністративно-права, система яких і розглядається у даній статті.

Значний внесок у дослідження загальних та галузевих принципів права України зробили такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Н. П. Воронов, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеньов, А. Я. Дубінський, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, М. Й. Коржанський, С. Л. Лисенков, Г. О. Мурашин, В. Ф. Опришко, М. Ф. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, В. Ф. Сіренко, І. Б. Усенко, О. Ф. Фрицький, М. В. Цвік, Ю. С. Шемшученко та інші.

На погляд А. М. Колодія, будь-які принципи, у тому числі й принципи права є продуктом людської діяльності. Вони є соціальними явищами — як за джерелом походження, так і за змістом, бо їх виникнення обумовлено потребами суспільного життя, існують як модифіковані й пристосовані до правової сфери певні загальносоціальні принципи, що перебувають у діалектичній єдності, а їх головними джерелами є політика, економіка, мораль, ідеологія, соціальне життя².

У сучасних умовах кожне із наведених джерел принципів права перебуває у досить складному становищі, що пов'язане, у першу чергу, з незначним терміном існування України як неза-

¹ Див.: *Авер'янов В. Б.* Нове ставлення до прав людини – мета реформування українського адміністративного права // *Юридична Україна.* – 2005. – № 5. – С. 31.

² Див.: *Колодій А. М.* Принципи права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 4.

лежної держави. Здійснення заходів щодо покращення стану економіки, моралі, ідеології та соціального життя безпосередньо пов'язано з вирішенням питань вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин в українському суспільстві. Останнє багато в чому залежить від оновлення предмета галузі адміністративного права. На наш погляд, серед комплексу чинників, які визначально впливають на формування предмета сучасного адміністративного права, чільне місце мають займати принципи цієї галузі. З урахуванням цього здається доцільним віднести до першочергових завдань адміністративно-правової науки обґрунтування й чітко визначення системи принципів галузі, яка повинна забезпечити необхідну єдність призначення норм адміністративного права, що створюють ті чи інші правові інститути галузі, їх практичне застосування в рамках управлінської діяльності органів влади з метою належного захисту прав і свобод громадян.

Загалом поняття «принципи адміністративного права» визнається як «вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права»¹ або «засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин»². Принципи права містять у собі головний потенціал юридичного забезпечення управлінських відносин, що формуються на всіх рівнях реалізації державної виконавчої влади й під час діяльності органів місцевого самоврядування України. Актуальність дослідження системи принципів сучасного адміністративного права підкреслюють і провідні фахівці галузі, які стверджують, що «цю досить важливу проблему недостатньо висвітлено в теорії адміністративного права»³; «ця проблема вимагає подальших наукових досліджень, які сприятимуть глибшому розумінню та по-

¹ Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 29.

² Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. – Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – С. 80.

³ Адміністративне право України. – С. 29.

стійному вдосконаленню галузі адміністративного права, її інститутів, механізмів правотворчості й правозастосування, зміцненню в цілому законності у сфері публічної влади»¹.

Як підкреслює С. Д. Князев, значення галузевих принципів полягає в такому: вони є одними з основних ідентифікаційних ознак, що свідчать про самостійний статус адміністративного права у системі права; виконують роль несучої конструкції, опорного каркасу правового регулювання державно-управлінських відносин, які є головною складовою предмета адміністративного права; визначають квінтесенцію метода правового регулювання, що є характерним для цієї галузі права, а відповідно й для специфічного правового режиму, який складається саме на базі особливих і притаманних лише адміністративному праву принципів; визначають вектор розвитку адміністративного права і законодавства, вказуючи найбільш прийнятні та соціально-витребувані параметри формування і функціонування публічної адміністрації, що відповідають інтересам «споживачів» результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб виконавчої влади².

Аналізуючи погляди науковців на систему принципів галузі адміністративного права, здається доцільним звернути увагу на деякі розбіжності щодо механізму формування цієї системи. Окремі дослідники зазначають, що принципи «впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, існує сукупність різних принципів, котрі стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості з приписами права»³. На наш погляд, наведена характеристика є не досить вдалою, бо принципи не «впливають з норм», а існують як самостійне правове явище. Тому більш аргументованою є точка зору учених, які стверджують, що ці «об'єктивно зумовлені

¹ Адміністративне право України. Академічний курс. – С. 84.

² Див.: Князев С. Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 39.

³ Адміністративне право України. Академічний курс. – С. 80.

основоположні засади» допомагають законодавцю правильно відзначати те найважливіше, що він зобов'язаний урахувати під час створення соціально орієнтованого адміністративного права. Зокрема, ними зазначається: «Стосовно значення принципів адміністративного права України зауважимо, що вони є підґрунтям права, виступають активним центром у формуванні і розвитку адміністративного права України. Принципи в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи адміністративного права є вираженням об'єктивних суспільних потреб, які народ України пред'являє до регулювання виконавчої діяльності держави»¹.

Підтвердженням слушності такого підходу є думки інших відомих учених. Так, Ю. М. Стариллов вважає, що принципи адміністративного права здійснюють істотний вплив на зміст адміністративно-правових норм, процедуру управління, адміністративну нормотворчість, правозастосовну адміністративну й охоронну діяльність, правові акти управління, адміністративний процес, а у цілому й на правосвідомість суб'єктів управління (управлінської діяльності). Вони відображають і захищають систему загальнолюдських цінностей, до якої входять такі найважливіші цінності, як права людини, демократизм державної влади, захист публічних інтересів. Принципи галузі є «орієнтирами» діяльності численних суб'єктів права, слугують критеріями правомірності поведінки учасників адміністративних правовідносин².

На наш погляд, важливе значення для формування системи принципів адміністративного права України має науково обґрунтований підхід до цієї проблеми. З цього приводу заслуговують на увагу висновки окремих учених про те, що у процесі пошуку власних (відмінних) принципів адміністративного права слід виходити з того, що кожна галузь відчуває на собі вплив різних

¹ Адміністративне право України. – С. 29-30.

² Див.: *Галлиган Д., Полянський В. В., Стариллов Ю. Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристь, 2002. – С. 195-196.

за своїм регулятивним потенціалом і масштабом накладення на відповідну правову матерію принципів. Серед останніх, на думку С. Д. Князева, необхідно виокремлювати: 1) загальні (основні, конституційні) принципи, які є найбільш важливими і стабільними у національному праві; 2) міжгалузеві принципи, що є властивими для багатьох правових галузей та інших автономних юридичних комплексів; 3) галузеві принципи, які мають відношення тільки до даної галузі права і концентровано відображають специфіку предмета і метода її правового регулювання; 4) субгалузеві принципи, які характеризують особливості правової регуляції та є властивими окремим інститутам (підгалузям), що утворюють цю галузь¹.

У сучасній національній адміністративно-правовій теорії зазначається, що процес виділення загальних принципів права має певну динаміку, оскільки принципи можуть змінюватися залежно від суспільно-економічних та політичних умов (і це особливо характерно для адміністративного права)². Але головним, що випливає з поняття принципів, «є нерозривна єдність суб'єктивного й об'єктивного, усвідомлення, що принципи адміністративного права формувалися протягом значного періоду, їм притаманна прийнятність прогресивних загальнодемократичних ідей. Іншими словами, за межами соціальної активності та практичної діяльності суб'єктів принципи адміністративного права не можуть бути сформовані й закріплені, тим більше реалізовані. Разом з тим — і це важливо для законодавця — принципи адміністративного права України мають об'єктивно відбивати потреби та інтереси суспільства й держави, реально відповідати існуючим відносинам»³. Усі дослідники підкреслюють наявність безпосередніх зв'язків між принципами державного управління і механізмом адміністративно-правового регулювання, які є природними через те, що державна управлінська діяльність потребує опосередкування адміністративним законодавством, котре, у свою чергу, не

¹ Див.: Князев С. Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. — 2003. — № 10. — С. 40.

² Адміністративне право України. Академічний курс. — С. 81.

³ Адміністративне право України. — С. 29-30.

може не враховувати базисних (фундаментальних) засад, що визначають цілі, функції, форми, методи, а також інші параметри діяльності державної адміністрації.

Найчастіше у навчальних посібниках пропонується поділ принципів адміністративного права на загальні і спеціальні. Так, на думку Г. Й. Ткач, загальні принципи адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються в законодавчих та інших нормативно-правових актах і до них належать: законності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівності громадян перед законом; демократизму нормотворчості й реалізації права; взаємної відповідальності держави і людини; гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною. У подальшому ці принципи виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо¹. Але в такому випадку можна зробити висновок про фактичну відсутність принципів самої галузі адміністративного права й говорити про те, що вони визначаються як сукупність принципів галузевих інститутів, що з урахуванням істотної відмінності призначення окремих інститутів галузі та їх можливого подальшого виокремлення здається недоцільним. На наш погляд, така фундаментальна галузь, як адміністративне право, безперечно, має власні принципи, а тому погоджуємося з думкою В. М. Семенова про те, що галузеві принципи конкретизують щодо галузі права загальноправові принципи². У зв'язку з цим А. М. Колодій зазначає: «.. вся наша система права за внутрішньої єдності водночас поділяється на галузі — залежно від предмета й методу, які, безсумнівно, вносять специфіку і до системи принципів. Заперечувати це — значить, нівелювати своєрідність галузевих принципів»³. Разом з тим, вважаємо за необхідне підкреслити, що зв'язок між предметом і методом та принципами галузі є діалектичним. А тому акцентуємо увагу на факті об'єктивного існу-

¹ Адміністративне право України. Академічний курс. – С. 82.

² Див.: Семенов В. М. Принципы советского гражданского процессуального права: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Свердловск, 1965. – С. 8-18.

³ Колодій А. М. Принципи права України: Монографія. – С. 31.

вання відповідного певного впливу системи принципів на формування предмета адміністративного права.

Саме тому більш обґрунтованими здаються погляди В. Я. Настюка на систему галузевих принципів. Характеризуючи систему принципів адміністративного права, їх важливість і необхідність вчений пов'язує з тим, що «в сучасних умовах йдеться, по-перше, про внутрішні закономірності самого права як певного формально-змістовного юридичного явища, а по-друге — про зовнішні вимоги, що висувують до організації і функціонування адміністративного права, без чого неможливе формування останнього». При цьому підкреслюється, що запроповані й умовно названі внутрішні і зовнішні принципи це не якісь особливі, незалежні одна від одної категорії, а лише різні аспекти відтворення виконавчої діяльності держави, пов'язані з різними критеріями підходу до наукового аналізу¹.

Зокрема, стверджується, що внутрішні принципи формування та функціонування галузі в сучасний період спрямовано на формування соціально справедливого адміністративного права, ефективне врегулювання виконавчої діяльності держави, вивчення й усунення характерних для нього суперечностей. До таких принципів пропонується віднести: відповідність адміністративного права положенням Конституції України; верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми; наявність власного підґрунтя формування й розвитку; спеціалізація; відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна².

Визначаючи види зовнішніх принципів формування й функціонування адміністративного права, пропонується виходити з положення теорії права про їх поділ на загальносоціальні та спеціально-галузеві, що дозволить повніше розкрити характерні риси адміністративного права України. Підкреслено, що сутність і систему загальносоціальних принципів розглядає наука теорії держави та права, філософія, соціологія тощо, а спеціально-галузеві принципи пов'язані з принципами виконавчої діяльності, які завдяки нормам адміністративного права виступають у зміненому

¹ Адміністративне право України. – С. 30.

² Там само. – С. 31.

вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових правил¹. У той же час галузеві принципи пропонується поділити на основні та принципи формування й функціонування його відповідних частин (інститутів).

Спираючись на досягнення юридичної науки, аналіз чинного адміністративного законодавства України й практики його застосування, В. Я. Настюк робить висновок, що «основні принципи формуються у площині взаємовідносин між суспільством і органами виконавчої влади... виступають безпосереднім засобом реалізації загальних принципів демократизму, гуманізму, соціальної справедливості, законності тощо й повніше розкривають природу формування та функціонування адміністративного права України, підкреслюють його місце і роль у правовій системі»². До таких принципів віднесені: служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині; обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадянське й особисте життя людини; повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; взаємна відповідальність; визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади; оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування. У цілому із запропонованою системою галузевих принципів можна погодитися, хоча окремі з них й викликають заперечення. Наприклад, принцип «визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади» здається дуже складним щодо практичної реалізації, особливо з урахуванням незавершеного реформування системи цих органів.

Досить конструктивною є і пропозиція С. Д. Князева, що специфічні принципи адміністративного права слід шукати в узлових (концептуальних) точках стикання предмета і метода галузі, завдяки чому власні принципи адміністративного права матимуть іманентний зв'язок зі специфікою предмета цієї галузі та одночасно відображатимуть основні пріоритети й канали її регулятивного впливу на відносини, які виникають у рамках організації і здійснення державної (муніципальної) адміністрації на різних рівнях публічної влади. Зокрема, як галузеві принципи визначені: соціаль-

¹ Адміністративне право України – С. 33-34.

² Там само – С. 34.

на орієнтація діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації; стабілізація управління й забезпечення ефективного суспільного розвитку; детальна регуляція юридичних процедур взаємовідносин громадян з суб'єктами виконавчої влади і захисту прав людини від свавілля адміністрації; судовий контроль за діяльністю усіх без винятку суб'єктів виконавчої влади; розмежування політичної та адміністративної складової публічної влади¹.

Для подальшого розвитку системи суспільних відносин, яка буде адекватною новим історичним умовам життя українського народу, та забезпечення у цій системі гармонійного поєднання державних, регіональних, місцевих і особистісних інтересів також необхідним здається оновлення принципів взаємовідносин громадян і державного апарату.

З цією метою та для відновлення певною мірою втраченої довіри, відродження демократичних засад управління на думку окремих вчених необхідно змінити орієнтири у практичній діяльності державного апарату, у рамках якої доцільно реалізувати такі принципи: глибоке розуміння справедливості, цілісності й рівності щодо виконання представницьких функцій суспільства й відповідей на потреби громадян; на чолі державних органів повинні стояти люди, які заслуговують на довіру й повагу громадян; своєчасне видання правових актів, що забезпечують реалізацію конституційних прав громадян у відповідних сферах; сприяння й заохочення участі громадян в управлінні справами держави й забезпечення відкритості та легкої доступності такої участі; розповсюдження інформації про врахування в діяльності державних органів громадської думки та нагляд щодо забезпечення державою потреб і очікувань суспільства; залучення на державну службу кваліфікованих професіоналів; орієнтування на конкретні й короткострокові результати за умов оптимального балансу досягнень і витрат; активна співпраця з усіма структурами громадянського суспільства, які поділяють цілі, передбачені державними програмними документами².

¹ Див.: *Князев С. Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 42.

² Див.: *Ноздрачев А. Ф.* Гражданин и государство: взаимоотношения в XXI веке // Журнал российского права. – 2005. – № 9. – С. 15-16.

На підставі зазначеного пропонуємо виокремити серед галузевих принципів адміністративного права загальні та інституціональні принципи. До загальних принципів, які визначатимуть стратегічні напрями подальшого розвитку й формування галузі, характер взаємовідносин між суспільством і органами виконавчої влади, здається доцільним віднести такі: відповідність норм галузі положенням Конституції України, законам України, а також ратифікованим Верховною Радою України міжнародним договорам; підконтрольність і підзвітність державних органів і державних службовців; служіння органів публічної влади суспільству й людині; повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; взаємна відповідальність держави і людини; гуманізм і справедливість у взаємовідносинах між державою і людиною; обов'язкове врахування наукових засад організації державного управління.

Інституціональними принципами адміністративного права, які сприятимуть надійній роботі механізму адміністративно-правового регулювання, можна визнати такі: єдність основних вимог щодо змісту державного управління; стабільність та ефективність державного управління; гласність здійснення державного управління; участь громадян в управлінні справами держави; соціальна орієнтація діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації; відповідальність державних органів за прийняті адміністративні акти; своєчасне видання правових актів, що забезпечують реалізацію конституційних прав громадян у відповідних сферах життєдіяльності суспільства; захист прав людини від свавілля адміністрації; відповідальність державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків; визначеність адміністративних процедур взаємовідносин громадян з суб'єктами виконавчої влади; залучення на державну службу кваліфікованих професіоналів; активна співпраця державного апарату з усіма структурами громадянського суспільства, які поділяють цілі, передбачені державними програмними документами.

Підсумовуючи наведене, вважаємо актуальним оновлення системи галузевих принципів (з метою їх подальшого закріплення в нормах адміністративного права), доповнення її такими принципами, що забезпечуватимуть реалізацію прав і свобод громадян, які є конституційно гарантованими.

С. Г. Серьогіна, кандидат юридичних наук,
доцент, завідувача сектором НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Удосконалення інституційно-функціональної організації публічної влади на місцевому рівні в аспекті конституційної реформи

Механізм публічної влади являє собою цілісне, системне, багаторівневе утворення, що охоплює форми безпосередньої демократії та сукупність державних і муніципальних органів. У сучасному, високоорганізованому суспільстві, якими б розвиненими не були інститути виборів, референдумів чи інших форм безпосереднього народовладдя, головна роль у здійсненні поточного управління залишається за інституційною складовою вищезгаданого механізму у вигляді державного апарату і системи органів місцевого самоврядування. За даних умов ефективність публічного володарювання значною мірою залежить від якості інституційно-функціональної організації публічної влади. При цьому, враховуючи системні зв'язки між двома підсистемами публічної влади, будь-які більш-менш значні зміни в державному апараті мають відобразитися й на системі місцевого самоврядування, аби забезпечити відповідність та узгодженість між ними.

Конституційна реформа, здійснена упродовж 2004-2006 рр., суттєво оновила форму правління Української держави, спричи-

нила істотні зміни в інституційно-функціональній організації державної влади. Левова частка здійснених реформ стосувалася організації державної влади на її вищому, політичному рівні, зокрема розподілу повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. Водночас територіальна організація публічної влади була залишена майже без змін, що призвело, на думку переважної більшості фахівців, до диспропорцій і розбалансування в інституційно-функціональній організації публічної влади. Логіка подальших реформ вимагає усвідомлення того, що зміни, які відбулися, є лише першим етапом повномасштабної конституційної реформи. Другим її етапом має стати удосконалення інституційно-функціональної організації публічної влади на місцях — на рівні адміністративно-територіальних одиниць, система яких, до речі, також має бути переглянута з урахуванням сучасних реалій. Зазначені обставини зумовлюють актуальність та суспільно-політичну загостреність проблем наукового осмислення тих реформ, які необхідно здійснити в інституційно-функціональній організації влади, та критичного аналізу тих законодавчих пропозицій, що є на сьогодні предметом розгляду в парламенті та серед широких кіл громадськості.

За даних умов законопроект «Про внесення змін до Конституції України» (Законопроект № 3207-І), ухвалений Верховною Радою України у грудні 2004 р., уточнений у грудні 2005 р. і направлений до Конституційного Суду України для надання висновку¹, виглядає як цілком закономірна й адекватна відповідь парламенту на виклики сьогодення. Детальний і всебічний аналіз цього документа був здійснений багатьма авторами, оприлюднений у багатьох статтях та виступах на науково-практичних конференціях. Активну участь в обговоренні другого етапу конституційної реформи взяли провідні вітчизняні державознавці, серед яких М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та інші знані фахівці. Проте проблематика конституційної реформи є настільки широкою й багатогранною, що в ній завжди залишається місце для нових поглядів і концепцій.

¹ Постанова Верховної Ради України від 23 грудня 2005 р. № 3288-IV «Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України» // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 14. — Ст. 124.

Метою даної статті є критичний аналіз існуючої системи органів публічної влади на місцях та основних положень законопроекту № 3207-І з точки зору удосконалення інституційно-функціональної організації публічної влади, тобто з позицій збереження того курсу реформ, який був започаткований у 2004 р., та забезпечення органічної єдності, цілісності та високої ефективності державного апарату в органічному зв'язку із системою місцевого самоврядування.

Перш за все слід зауважити, що наявний у законопроекті № 3207-І ступінь деталізації правових норм, особливо щодо статусу місцевих державних адміністрацій, не дає змоги зробити однозначний висновок стосовно прогнозованого рівня ефективності загального механізму функціонування системи публічної влади на місцях. Адже, виходячи з функцій місцевих державних адміністрацій, закріплених у передбаченій законопроектом новій редакції ст. 119 Конституції, важко встановити специфіку їх правового статусу — будуть це суто контрольні органи виконавчої влади, чи представники Президента й Кабінету Міністрів на місцях, чи місцеві органи виконавчої влади. Оскільки зазначеною статтею до функцій місцевих державних адміністрацій пропонується віднести лише 1) здійснення контролю за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади; 2) здійснення взаємодії місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування; 3) інші, визначені законом повноваження, то й більш чітко встановлення правової природи цих органів значною мірою залежатиме від тих приписів, що міститимуться у законах України, насамперед у Законах «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Крім того, на наш погляд, запропонована законопроектом редакція п. 1 ч. 1 ст. 119 Конституції України про здійснення місцевими держадміністраціями контролю тільки за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади, необґрунтовано звужує обсяг контрольних повноважень, які матимуть місцеві держадміністрації. Цей контроль здійснюватиметься у системі органів виконавчої влади, головним функціональним призначенням яких

є виконання не лише законів України, а й актів Президента України, Уряду та центральних органів виконавчої влади. При здійсненні контрольних повноважень доволі важко буде здійснювати розмежування контролю за виконанням окремо законів України і окремо актів Президента України, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Навряд чи є раціональним розмежування видів контролю між різними органами влади залежно від юридичної сили тих актів, виконання яких контролюється, тим більше, якщо врахувати той факт, що місцеві держадміністрації з моменту свого заснування традиційно здійснювали контроль за виконанням актів Президента, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

Водночас закріплення контрольної функції місцевих державних адміністрацій у тому вигляді, як це передбачено законопроектом, поставить на порядок денний питання про необхідність розмежування їх контрольних функцій і повноважень з органами прокуратури.

Дещо некоректно сформульована у законопроекті нова редакція п. 2 ч. 1 ст. 119 Конституції України, згідно з яким місцеві державні адміністрації здійснюють взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. На наш погляд, місцеві державні адміністрації не можуть здійснювати взаємодію самостійних місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, вони можуть лише забезпечувати чи сприяти такій взаємодії. Водночас повноваження щодо забезпечення взаємодії місцевої державної адміністрації з органами місцевого самоврядування законопроект не містить.

Запропонована у законопроекті редакція ч. 3 ст. 143 Конституції передбачає, що органам місцевого самоврядування в межах і порядку, встановлених законом, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Однак питання про те, які органи державної влади будуть здійснювати контроль за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, законопроектом не врегульований. На сьогодні значену функцію здійснюють місцеві державні адміністрації, однак нова редакція п. 1 ч. 1 ст. 119 Конституції, передбачена законопроектом, не надає їм такої можливості. Зрештою, це може

привести, з одного боку, до конкуренції між різними органами державної влади за право контролю за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, а з іншого боку — до істотного послаблення загального рівня державного контролю в цій сфері.

На наш погляд, місцеві держадміністрації повинні здійснювати контроль за належним виконанням актів Президента, уряду та центральних органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами та організаціями на відповідній території. Крім того, місцеві держадміністрації мають здійснювати виконавчу владу в тих сферах, які не можуть бути делеговані місцевому самоврядуванню. Доцільно було б визначити безпосередньо в Конституції певний перелік найважливіших, «родових» повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, щоб у статутних та галузевих законах, зберігаючи цілісність і послідовність правового регулювання, можна було деталізувати їх, надавши компетенції цих органів юридично завершеного, несуперечливого вигляду.

Реформування інституційно-функціональної організації публічної влади на місцях повинно бути спрямоване і на вдосконалення закріпленої Конституцією системи місцевого самоврядування. На думку переважної більшості науковців та муніципальних службовців стратегічним напрямком подолання наявних у цій системі проблем є подальша децентралізація влади, перенесення «центру тяжіння» у справі надання управлінських послуг якомога ближче до місцевих жителів. Оскільки лівову частку місцевих справ територіальні громади вирішують не безпосередньо, а через органи місцевого самоврядування, то вказана проблема об'єктивно переходить у площину оптимізації існуючої системи органів місцевого самоврядування та їхніх взаємовідносин з органами державної влади.

Перш за все, реформування потребує регіональний рівень місцевого самоврядування. Це цілком узгоджується з вимогами Ради Європи до України щодо приведення національного законодавства у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування. Впровадження гарантованого Європейською хартією

принципу організаційної самостійності визначає можливість представницьких органів місцевого самоврядування мати свої виконавчі органи. Але чинне законодавство України значно обмежує її для сільських, селищних, міських, районних у місті рад та взагалі не передбачає для обласних і районних рад. Закріплене Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» за сільськими, селищними, міським радами право самостійного формування власних виконавчих органів на практиці суттєво обмежене низкою підзаконних урядових актів.

Відсутність виконавчих органів обласних і районних рад, делегування відповідних функцій місцевим державним адміністраціям порушує принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування. Слід констатувати, що на сьогодні місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями в одних і тих самих галузях суспільного життя. Дублювання управлінських функцій створює підстави для втручання одних органів в діяльність інших, виникнення численних конфліктів між ними. Виключення їх вимагає законодавчого визначення критеріїв і чіткого розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, врегулювання процедури передачі, реалізації та контролю виконання делегованих повноважень. При цьому має забезпечуватися оптимальне поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, максимальне наближення управлінських послуг до їх безпосередніх споживачів.

Взаємовідносини між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування повинні мати паритетний характер і базуватися на міжнародно-правових принципах, які гарантують: неможливість скасування або обмеження повноважень органів місцевого самоврядування з боку центральних або регіональних органів державної влади, якщо це не передбачено законом; право органів місцевого самоврядування пристосовувати свою діяльність до місцевих умов при виконанні повноважень, делегованих центральними або регіональними органами державної влади; обов'язковість проведення консультацій з органами місцевого самоврядування в процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо їх стосуються; будь-

який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки за процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом; будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення законності та конституційних принципів; домірність заходів контрольного органу важливості інтересів, які він має охороняти.

Таким чином, необхідною умовою забезпечення ефективного управління на місцях є запровадження повноцінного регіонального самоврядування. Як передбачає законопроект № 3207-1, районним і обласним радам буде надане право утворювати власні виконавчі органи, однак це об'єктивно поставить на порядок денний питання про здійснення широкої «інвентаризації» статутного й галузевого законодавства в аспекті розширення повноважень районних та обласних рад порівняно із сьогоdnішнім їх закріпленням у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Не вирішує законопроект і проблему функціонування районних у місті рад. Законодавче регулювання з цього питання є нечітким і непослідовним, що негативно позначається на практиці здійснення місцевого самоврядування у містах з районним поділом, створює додаткову напругу у взаємовідносинах між органами місцевого самоврядування. Органи міського та районного в місті самоврядування безпосередньо стикаються з проблемами розподілу повноважень та комунальної власності, побудови міжбюджетних відносин, забезпечення єдності управління містом. Хоч можливість утворення районних у місті рад законопроектом і передбачена, однак норму абз. 3 п. 8 розділу XV «Перехідних положень» Конституції, яка встановлює, що ці органи здійснюють свої повноваження відповідно до закону, пропонується виключити. На наш погляд, оскільки існуюча модель міського управління призводить до конкуренції компетенції органів місцевого самоврядування, не сприяє ефективному вирішенню питань соціально-економічного розвитку міст, вона потребує свого вдосконалення. Розв'язання зазначених проблем може бути здійснено на законодавчому рівні шляхом встановлення чітких критеріїв районування міст, а також правового врегулювання взаємовідносин між органами міського і районного в місті управління.

Як засвідчує світовий досвід, територіальна організація публічної влади на конституційному рівні ніколи не закріплюється детально; в Основному Законі вона визначається тільки на рівні загальних принципів та елементів загальної системи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Це дає законодавцеві «простір для маневру» в законодавчому полі, для оперативного реагування на швидкоплинні потреби суспільства шляхом внесення змін до статутного та галузевого законодавства. Тим більше, що у світі існує чимало моделей територіальної організації влади, кожна з яких може бути більш чи менш ефективною з огляду на вплив багатьох інших факторів суспільно-політичного, соціально-економічного та навіть ментально-ідеологічного характеру. Ефективність системи можна відчутти й оцінити належним чином тільки через практику її функціонування, а не апіорним шляхом.

Тому внесення змін до Конституції щодо вдосконалення системи організації влади на місцевому рівні повинно йти паралельно зі створенням необхідної законодавчої та підзаконної бази, накопиченням правозастосовної практики, поширенням передового досвіду муніципального управління тощо. Перспективним виглядає поетапне запровадження реформи територіальної організації влади: спочатку у вигляді експерименту на рівні декількох адміністративно-територіальних одиниць, і тільки потім, за наявності позитивних результатів, — поширювати цей досвід на всю територію України. Це забезпечить країну від поспішних та недостатньо обґрунтованих рішень, дасть змогу уникнути прикрих помилок і нераціонального витрачання трудових, інтелектуальних та матеріально-фінансових ресурсів.

Проведене дослідження дає підстави для наступних висновків:

1. Конституційна реформа має бути продовжена; її головний акцент слід перенести із загальнодержавного на місцевий рівень інституційно-функціональної організації публічної влади.

2. Запроваджувані зміни мають здійснюватися планомірно й поступово, аби не допустити дезорганізації всередині державного апарату та в системі місцевого самоврядування, попередити ситуацію «анархо-демократії» та паралічу влади, як це було на

початку 90-х років. Обов'язково слід зберегти і по можливості зміцнити системні зв'язки між усіма підсистемами публічного володарювання, зберегти керованість суспільно-політичних процесів, гарантувати територіальну цілісність України, неухильне додержання чинного законодавства, конституційних прав і свобод громадян.

3. Необхідно насамперед визначитися у концептуальних моментах реформи, серед яких функціональна спрямованість місцевих держадміністрацій та розмежування предметної підвідомчості між органами місцевого самоврядування кожного рівня, межі та порядок делегування повноважень тощо.

4. Порядок формування органів публічної влади на місцях має чітко відповідати їх функціональній спрямованості, а також місцю й ролі кожного з них у загальній системі.

5. Повноваження органів публічної влади на місцях мають бути визначені чітко, конкретно, без дублювання чи конкуренції, а їхній обсяг має відповідати реальній спроможності відповідних органів.

Пошук конкретних варіантів вирішення означених концептуальних проблем конституційної реформи в аспекті інституційно-функціональної організації публічної влади на місцях є важливим напрямком подальших досліджень у даній сфері.

В. М. Скрипничук, кандидат юридичних наук, декан Карпатського факультету Академії муніципального управління

Регіональне самоврядування в контексті реформування влади в Україні

Самоврядування як політичний і правовий інститут у вирішенні справ суспільного життя є важливим чинником взаємозв'язку держави і суспільства. Серед політологів існує переконання, що шлях до самоврядування був одночасно шляхом до демократії і свободи. Адже люди вільні саме настільки, наскільки можуть самі організувати своє життя, а не змушені підкорятися зовнішній волі, хоч би що було її джерелом: окрема людина, партія, держава чи міжнародні організації¹.

Політична централізація є небезпечною для демократичних держав, адже, як справедливо зазначають дослідники, централістичні засади не допускають здійснення окремих більш-менш незалежних дій та існування незалежних організацій поза державою, а за цих умов організація і діяльність усіх служб суспільства залежить від держави, тобто всі дії та організації в державі під-

¹ Див.: *Андресюк Б.* Деякі питання місцевого самоврядування в Україні та їх законодавче забезпечення // Законодавче забезпечення місцевого самоврядування. Діалог між різними рівнями влади: матер. міжн. конф. 22-23 листопада 1999 року // Вісник програми сприяння парламентові України. – 29 грудня 1999 року. – Число 6 (41). – С. 3.

порядковані останній¹. Але держава без участі громадськості не може оптимально задовольняти різноманітні потреби сучасної людини, не в змозі брати на себе весь тягар соціально-економічного суспільного розвитку. Вона повинна залучати до цієї справи своїх дієздатних громадян.

Велике значення для визначення поняття регіонального самоврядування має розгляд поглядів вчених на самоврядування взагалі та місцеве самоврядування. Провідні вчені-конституціоналісти неодноразово зазначали, що окремі місцевості мають свої особливі потреби, які найкраще вирішуються місцевим самоврядуванням. Російський філософ, історик, публіцист і громадський діяч Б. Чичерін вважав місцеве самоврядування школою самодіяльності народу і найкращим практичним засобом підготовки до представницького порядку управління, не лише неодмінною умовою, а й основою народного представництва².

Українські вчені минулого також позитивно ставились до самоврядування. Так, О. Ейхельман підкреслював, що принцип демократично-республіканської державності передбачає місцеве самоврядування і водночас радикальну зміну поглядів вчених і політиків щодо всемогутнього суверенітету державної влади, тобто парламенту, в її відносинах з самоврядними одиницями³.

Погляди на самоврядування змінювалися залежно, перш за все, від політичних тенденцій в тому чи іншому суспільстві. Так, в юридичній доктрині раннього капіталізму панувала думка, що самоврядування - це самостійне ведення місцевого господарства територіальною общиною, без контролю з боку держави. З часом до компетенції органів самоврядування стали включати не лише економічні, але й соціально-культурні інтереси місцевого значення. Зараз самоврядування вважається фундаментальною засадою цивілізованого демократичного облаштування спільного життя, засадою незалежності не тільки декларованою і формально виз-

¹ Див.: *Куйбіда В., Чушенко В.* Поняття місцевого самоврядування в Україні // *Право України.* – 1998. – № 5. – С. 18.

² *Чичерин Б.* О народном представительстве. – М., 1899. – С. 759.

³ *Ейхельман О.* Реформа місцевого самоврядування на підставі демократично-республіканської державності: Ювілейний збірник в честь професора доктора Станіслава Дністрянського. – Прага, 1923. – С. 160-173.

наною, а незалежності практичної, підкріпленої ефективним розв'язанням соціальних і економічних завдань.

Місцеве самоврядування в Україні, будучи поняттям ще не глибоко вивченим наукою за його змістом і юридичною природою, а лише певним відбиттям політичного життя держави, на думку І. Пахомова, одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління, а його органи - формою залучення громадян України до участі у вирішенні питань місцевого значення і виконавчої влади відповідно до вимог законності¹.

В українських наукових колах переважають два підходи до питань самоврядування: політичний і юридичний. Прихильники обох визнають, що органи місцевого самоврядування – це місцева влада².

Прихильники політичних концепцій самоврядування вважають, що місцеві ради одночасно з функціями самоврядування повинні виконувати державні функції. Більше того, дехто навіть вважав місцеве самоврядування одним із визначальних елементів органів виконавчої влади³.

Прихильники юридичних концепцій самоврядування вважають, що функції державної влади і самоуправління необхідно розділити за принципом: місцевій державній адміністрації - державна влада, самоврядуванню - влада самоорганізації громадян, делеговані державою адміністративні функції. Тобто місцеве самоврядування поряд з державною владою вважається самостійною формою публічної влади – публічною владою територіальної громади⁴.

Появу в Україні інститутів місцевого і регіонального самоврядування в ході реформи місцевих Рад народних депутатів (1990–1992 рр.) професор В. М. Кампо свого часу розцінював як свідчення еволюційного переходу України від тоталітарної командно-

¹ Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. Авер'янова В. Б. – К.: Юрінком Інтер. – 1998. – С. 102.

² Беспалий Б. Яким має бути законодавство // Вісник програми сприяння парламентам України. – С. 19.

³ Див.: *Телешун С. О.* Державний устрій України: Проблеми політики теорії і практики. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. – С. 199.

⁴ Див.: *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Зерцало, 1998.

адміністративної системи до режиму політичної демократії і правової держави¹.

Розробка правової політики в галузі місцевого і регіонального самоврядування до прийняття Конституції відбувалася в умовах гострої конфронтації різних політичних сил навколо питання: бути чи не бути органам місцевого і регіонального самоврядування. Прихильники так званої традиційної радянської моделі влади на місцях висловлюються проти існування цих органів взагалі. Фактично таку ж позицію займають і ультраправі радикали, які відстоюють ідею передачі місцевої влади в руки авторитарно побудованих структур. А прихильники ліберально-демократичних моделей місцевого і регіонального самоврядування, підтримуючи необхідність цих інститутів, одночасно сперечаються з приводу того, яким повинно бути співвідношення між владою місцевої державної адміністрації та органами самоврядування. Тим не менш, політичні і наукові дискусії свідчать про те, що розумної альтернативи місцевому і регіональному самоврядуванню немає. Тому правова політика держави повинна виходити саме з цього положення і бути направленою на вирішення проблем і вдосконалення діяльності органів самоврядування.

Конституція України закріплює місцеве самоврядування та його засади, створює необхідні передумови для становлення і подальшого розвитку місцевого самоврядування в цьому напрямі. У ній зазначено, що в нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування². Згідно з Конституцією України, останнє є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч.1 ст. 140).

Місцеве самоврядування в свою чергу гарантує мешканцям села, селища, міста право самостійно вирішувати певне коло місцевих справ (ч. 1 ст.140, ст.143 Конституції України) і з цієї

¹ Див.: Камто В. М. Місцеве і регіональне самоврядування: проблеми правової політики // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. – К., 1993. – С. 265.

² Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

точки зору при правильному практичному втіленні має необмежений демократичний потенціал, вважається загально визнаною на рівні європейських стандартів формою здійснення «локальної» демократії¹.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад і будь-які його обмеження залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються². Приблизно те ж саме говориться у Всесвітній декларації про місцеве самоврядування, згідно з якою саме на місцевому рівні найкраще створювати умови для побудови такої гармонійної громади, належність до якої громадяни добре б усвідомлювали і відповідали за її діяльність. У Декларації підкреслюється, що посилення місцевої влади зміцнює всю націю, допомагає забезпечувати ефективну й демократичну суспільну політику³.

Конституція і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносять до місцевого самоврядування районні і обласні ради, які відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції України є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Таким чином, регіональне самоврядування в Україні з прийняттям Конституції було позбавлене конституційного статусу.

Участь держави у формуванні та функціонуванні самоврядування передбачали вчені-конституціоналісти. Так, О. Ейхельман зазначав, що праву на місцеве самоврядування не перешкоджає те, що такі відхилення від основних зразкових форм повинні

¹ Див.: *Смирнова Т.* Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // *Право України.* – 1998. – № 5. – С. 21.

² Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // *Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 24. – Ст. 170.

³ Всесвітня декларація про місцеве самоврядування. Прийнята Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі 23-26 вересня 1985 р. // *Місцеве самоврядування.* – 1997. – № 1-2.

підлягати нагляду з боку загальної державної влади, здійснюваному у порядку, визначеному загальним державним законом¹. Б.Чичерін також вказував, що місцеві інтереси тісно пов'язані з загальними, що область чи община не є частиною, відірваною від держави, а є живим її членом, взаємопов'язаним з іншими. Тому самоврядування не може бути виключною прерогативою місцевих установ. Воно повинно узгоджуватися з діяльністю центральних органів і багато в чому підпорядковуватись останнім як частина цілому. Лише це може надати життю держави належної гармонії та єдності².

Водночас елементи самоврядування не поширюються на державний механізм, сама держава не може бути самоврядною, оскільки нівелюється грань між державою і суспільством. Самоврядним може бути тільки суспільство, його частини, але не держава, яка в своїй основі спирається на владу, примус. Самоврядування ж спирається на спільні життєві (соціальні та економічні) інтереси, на самоорганізацію громадян тощо.

У науковій літературі є також спроби трактувати місцеве самоврядування як феномен, що протистоїть державності³, з чим також не можна погодитися.

Важливе значення для становлення та розвитку самоврядування в Україні має визнання регіонального самоврядування та визначення його поняття, яке тісно пов'язане з загальним поняттям самоврядування та місцевого самоврядування.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» конституційне поняття місцевого самоврядування розвивається, визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»(ст. 2).

¹ *Ейхельман О.* Реформа місцевого самоврядування на підставі демократично-республіканської державності. – С. 160-173.

² *Чичерин Б.* О народном представительстве. – С. 759.

³ *Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право.* – 1993. – № 8.

Таке визначення, що відображає світовий досвід та історичні традиції українського народу, наближається до концепції муніципального дуалізму¹, яка реалізує практику партнерства між державою та місцевим самоврядуванням. Воно доповнює визначення місцевого самоврядування, яке дає Конституція України, зазначаючи, що самоврядування є не лише правом територіальних громад самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, але й реальною здатністю це виконувати. Це доповнення має велике значення для здійснення місцевого самоврядування і більше відповідає Європейській хартії про місцеве самоврядування.

У самоврядуванні можна виділити чотири головних аспекти: відносний ступінь фактичної місцевої автономії в урядуванні й незалежності від вищестоящих органів влади; автономний бюджетно-фінансовий контроль і здатність збирати та витратити кошти з власних джерел; ступінь незалежності від нагляду й контролю згори; повноваження, що ними наділені органи місцевого самоврядування.

Якщо основоположні поняття місцевого самоврядування у Конституції України та у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» вписані в достатній мірі, то віднесення обласних і районних рад до органів місцевого самоврядування, на наш погляд, говорить про певну недосконалість чинного законодавства — відсутність у ньому поняття регіонального самоврядування.

Регіональне самоврядування багато в чому є близьким до місцевого самоврядування, але має також відмінності формального та функціонального характеру. До формальних віднесемо територію та кількість населення. До функціональних — масштабність завдань, обмежені законодавчі повноваження регіонального самоврядування (наприклад, прийняття програм розвитку відповідного регіону).

Дехто з дослідників, не заперечуючи саму ідею і необхідність існування регіонального самоврядування, робить спробу переконати опонентів, що його запровадження ще не на часі, аргументуючи тим, що нібито світова практика розвитку самоврядування

¹ Чичерин Б. О народном представительстве. – С. 759.

йде по шляху ліквідації дворівневості, а рівень самоврядування відрізняється лише кількістю власних повноважень та повноважень, делегованих державою¹. В. Куйбіда також вважає, що було б доцільно розмежувати функції між державними органами управління та місцевим самоврядуванням; регіональні (обласні та районні) органи влади віднести до органів державного управління з передачею їм частини державних функцій, які вимагають дотримання державних стандартів, і фінансувати їх через державний бюджет; сформувати обласні та районні органи як органи державного управління, що не можуть володіти комунальною та муніципальною власністю; завершити передачу комунальної власності області міським радам з передачею відповідних ресурсів для виконання останніми новонабутих функцій².

І. Пахомов пропонує розглядати місцеве самоврядування як прояв деконцентрації влади³, масштаби якого неоднакові в різних державах. Кожна з держав, враховуючи свою специфіку, визначає територію і сфери діяльності самоврядних органів, що не суперечить Всесвітній декларації про місцеве самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування.

С. Друзюк, говорячи про місцеве самоврядування як про самостійну систему, наголошуючи на неоднорідності цієї системи, де разом перебувають природні адміністративно-територіальні одиниці (село, селище, містечко, місто) і штучні – район, область, тісно ув'язує її з адміністративно-територіальним устроєм держави. «Конституційні засади місцевого самоврядування, — зазначає він, — покликані забезпечити передумови перетворення органів самоврядування з переважно політичних структур у правові інститути, які б довели переваги правових засобів вирішення соціально-культурних та економічних проблем перед командно-адміністративними методами»⁴.

¹ Див.: *Куйбіда В.* Про деякі аспекти управління містом // Командор. – 1997. – №3-4. – С. 8.

² Там само. – С. 9.

³ Див.: *Пахомов І.* Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // Право України. – 1997. – № 12. – С. 18-19.

⁴ *Друзюк С.* Проблеми інституту місцевого самоврядування в аспекті конституційних поглядів М. С. Грушевського // Право України. – 1998. – № 3.

Місцеве самоврядування в його точному значенні слова можна трактувати як самоврядування в місцях проживання людей. За межами населених пунктів самоврядування стає міжмісцевим (регіональним), оскільки охоплює вже не окремі компактні місця проживання людей – населені пункти, а все населення відповідної території – відносно великої адміністративно-територіальної одиниці, яка може здійснювати владу автономно, спираючись на обрані населенням органи. Регіональне самоврядування в Італії, Іспанії саме на цьому принципі і засновано. Від місцевого самоврядування воно відрізняється тим, що держава йому передає не тільки певні адміністративні функції, але й здійснення в деяких питаннях, що становлять інтереси регіону, визначених законом законодавчих повноважень. Тому регіональне самоврядування є напівдержавницькою структурою (самоврядною за формою і державницькою за змістом). Між органами регіонального самоврядування, на відміну від місцевого, діє принцип поділу влади.

Об'єктом регіонального самоврядування є вирішення питань, що виникають на ґрунті спільного проживання в адміністративній одиниці, тобто територіальні громади через їхні регіональні самоврядні органи вирішують проблеми, які впливають з спільних інтересів територіальних громад регіону (адміністративної одиниці).

Віднесення в Україні обласних та районних рад до системи місцевого самоврядування не є природним явищем. Навіть прихильники такого віднесення все ж не змогли не зазначити цієї неприродності, вважаючи обласні та районні ради об'єктивно обумовленим вторинним, інтегральним рівнем місцевого самоврядування¹.

На думку авторів науково-практичного коментарю Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», обласні ради займають особливе місце у системі місцевого самоврядування, оскільки вони представляють його регіональний рівень. Тут же є спроба визначити обласні ради як своєрідні асоціативні органи місцевого самоврядування². Як бачимо, віднесення обласних рад

¹ Див.: *Оніщук М., Кампо В.* Правові засади місцевого самоврядування в Україні. – К.: Освіта і культура. – 1998. – С. 41.

² Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України. – 1999. – С. 13.

до місцевого самоврядування сприймається з певними застереженнями.

Чинна Конституція фактично відмовила громадянам - жителям регіонів у праві бути територіальною спільнотою, яка має право на самоврядування. І тому все частіше звучать думки про необхідність відновлення регіонального самоврядування¹.

27 вересня 1999 року на засіданні Співки лідерів місцевої і регіональної влади Президент України підтвердив необхідність відновлення правового статусу регіонального самоврядування з обласною власністю, повноцінним бюджетом із власними дохідними джерелами та повноцінним виконавчим органом². 30 вересня 1999 року Президент України створив Комісію з розробки Концепції державної регіональної політики України. 24 грудня 1999 року на засіданні Ради регіонів при Президентові України було розглянуто питання «Про концептуальні засади регіональної політики України»³. 25 травня 2001 року вийшов Указ Президента України «Про затвердження Концепції державної регіональної політики України»⁴. В цьому указі дається дефініція поняття «регіон», визначаються об'єкти та суб'єкти регіону, передбачається трансформація обласних рад в органи регіонального самоуправління з сильним і достатнім для забезпечення виконавчих функцій власним виконавчим органом, а обласна державна адміністрація згідно з цим проектом повинна реформуватися в державний контрольно-наглядовий орган.

У законопроекті 3207-1 регіоном вважається адміністративно-територіальна одиниця, утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, забезпечення реалізації спільних інтересів жителів районів та міст-районів, що входять до його складу, та надання населенню визначених законом

¹ Див.: *Граб В.* Єдиний суб'єкт самоврядування // Законодавче забезпечення місцевого самоврядування. Діалог між різними рівнями влади: матер. міжн. конф. 22-23 листопада 1999 року // Вісник програми сприяння парламентові України. – 29 грудня 1999 року. – Число 6 (41). – С. 6.

² *Соколовский А.* // Факты. – 1999. – 12 жовтня. – С. 4.

³ Протокол засідання Ради регіонів при Президентові України від 24 грудня 1999 року № 28.

⁴ Указ Президента України «Про затвердження Концепції державної регіональної політики України» від 25 травня 2001 р. № 341/2001.

спеціалізованих та високоспеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані у районах та містах-районах.

Виходячи з вищенаведеного, підходимо до осмислення поняття «регіональне самоврядування». Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» визначав поняття регіонального самоврядування як територіальну самоорганізацію громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України¹. Це визначення поняття регіонального самоврядування, як слушно зауважують вчені-юристи, було не досить вдалим, мало чим відрізнялося від наведеного в цьому ж законі поняття місцевого самоврядування, виключало самостійність у вирішенні питань регіонального життя, не дозволяло виділити характерні риси регіонального самоврядування².

Зазначений Закон відносив до системи регіонального самоврядування районні і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і областей (ст. 2).

На тринадцятій Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування, яка відбулася 27-28 червня 2002 року у м. Гельсінкі, було визначено, що «регіональне самоврядування означає юридичну компетенцію та здатність органів регіональної влади в межах конституції і закону регулювати чи керувати часткою публічних справ під власну відповідальність, в інтересах населення регіону та згідно з принципом субсидіарності»³.

¹ Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

² Див.: *Воронов Н. П., Болдырев С. В.* Понятие и основы местного и регионального самоуправления // Проблемы законности. Республиканский межведомственный научный сборник. Вып. 28. – Х.: Основа. – 1993. – С. 45.

³ Конгрес місцевих та регіональних влад України: Проблеми регіональної політики України. Стан місцевого самоврядування та правова політика конгресу: 36. док. і матеріалів (груд. 2003 р.) / Упоряд.: В. А. Негода, В. М. Тихонов. – К., 2004. – С. 98.

Отже, будучи правом і реальною спроможністю громадян відповідного регіону на основі територіальної самоорганізації вирішувати безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питання регіонального значення; виражаючи спільні інтереси громадян відповідних адміністративно-територіальних одиниць; маючи публічний характер, регіональне самоврядування повинно отримати в Україні окремий конституційно-правовий статус, відмінний від статусу місцевого самоврядування. При визначенні цього статусу необхідно врахувати, що:

- регіональне самоврядування можливе тільки там, де громадяни мають змогу вирішувати питання, що постають перед регіоном, за допомогою самоорганізації, самозабезпечення, об'єднання зусиль та ресурсів органів самоврядування через відповідні форми прямої та виборної (представницької) демократії;

- регіональне самоврядування завжди є похідним від держави, яка його визнає, але воно не входить до системи державної влади;

- органи регіонального самоврядування повинні мати достатні для здійснення своїх повноважень виконавчі структури;

- держава повинна допомагати регіональному самоврядуванню в досягненні його цілей;

- держава не може втручатися в компетенцію регіонального самоврядування, чітко розмежувавши повноваження місцевих органів державної влади і органів регіонального та місцевого самоврядування.

К. Є. Соляник, кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Недовіра місцевої ради голові місцевої державної адміністрації: проблеми реалізації

Зміна виборчої системи в обранні депутатів обласних, районних, міських рад ставить питання про подальший розвиток правовідносин, які мають місце у функціонуванні місцевих органів публічної влади. Перспективність нового виборчого законодавства вимагає вдосконалення взаємовідносин з організації виконавчої влади й муніципального управління. Пропорційна система виборів фактично якісно змінила відносини виборців і депутатів, скасувавши такі правові інститути, як накази виборців й відзив депутата. Політична складова діяльності органів місцевого самоврядування вимагає правового забезпечення діяльності цих структур, встановлення якісно інших матеріальних і процедурних норм, що забезпечуватимуть демократичний розвиток адміністративно-територіальних одиниць і ефективне управління ними.

Результатом виборчої кампанії 2006 року є формування представницьких органів місцевого самоврядування, в яких, як правило, більшість персонального складу становлять депутати, які представляють одну із політичних сил. З початку своєї діяльності по деяких регіонах були прийняті рішення відповідно до Основ-

ного Закону щодо недовіри головам обласних (районних) державних адміністрацій (всього близько 70 посадових осіб¹). При цьому в окремих випадках рішення було підтримано кваліфікованою більшістю представницького органу. Наприклад, відповідні акти прийнято щодо голови Харківської обласної державної адміністрації, в Балаклійському, Двурічанському, Красноградському районах Харківської області.

Прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування стало предметом розгляду у судах, а також викликало обговорення фахівців-державознавців і представників політичних сил. У той же час спостерігається неоднозначне розуміння причин і наслідків висловлення недовіри, а також сприйняття ситуації, яка склалася у вітчизняній політико-правовій дійсності й шляхів її правового вирішення.

Метою цієї статті є дослідження проблемних питань, які мають місце у відносинах місцевих державних адміністрацій з обласними (районними) радами щодо висловлення недовіри, а також аналіз компетенції Президента України стосовно прийняття рішення про відставку голови адміністрації. Завдання окреслюються необхідністю розгляду історії і теорії питання висловлення недовіри, можливості і необхідності існування такого інституту в конституційному праві України на сучасному етапі суспільного розвитку. Окремі аспекти зазначеної проблеми висвітлювалися в працях М. І. Корнієнка², В. І. Борденюка³, П. М. Любченка⁴ та інших вчених.

Рішення про недовіру головам місцевих державних адміністрацій приймаються відповідно до ст. 118 Конституції України, в якій зазначається, що обласна чи районна рада може висловити

¹ Див.: Мостовая Ю. Стратегия самоуничтожения // Зеркало недели. – № 39. – 2006. – 14 октября. – С. 1.

² Муніципальне право України: Підручник / За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 146-152.

³ Закон про місцеве самоврядування: Наук.-практ. коментар / Батрименко В. І., Борденюк В. І., Виноградова Г. В. та ін. – К.: Ін-т законодавства Верх. Ради України, 1999. – С. 259-263.

⁴ Див.: Любченко П. М. Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування: аналіз змін до Конституції України // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х.: Право, 2005. – С. 95-97.

недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Конституція України 1996 року закріпила існуючий на той час політико-правовий порядок, виходячи з рівня суспільно-політичної формації. Характерними для того періоду державного будівництва були відсутність ефективної практики функціонування місцевого самоврядування, фактичне одержавлення місцевих рад, необхідність забезпечення ієрархічності виконавчої влади, низький рівень політичної культури, інституційна нерозвиненість політичних партій тощо. Відповідно, в Основному Законі були закріплені норми щодо взаємодії, підзвітності, підконтрольності і відповідальності органів публічної влади регіонального рівня. На практиці ж зазначені норми практично не застосовувалися. Можливість бути обраним депутатом обласної (районної) ради керівника державної адміністрації, його заступників, керівників структурних підрозділів, а також керівників та заступників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади зумовлювала фактичний персональний склад представницьких органів регіонального рівня. В результаті більшість у районних і обласних радах становили відповідні державні службовці. Враховуючи місце і роль голови адміністрації в здійсненні виконавчої влади на місцях, його участь у призначенні керівників територіальних органів виконавчої влади¹, можна стверджувати, що норма про висловлення недовіри практично не могла бути реалізована, мала декларативний характер, що доводиться сучасною вітчизняною історією.

Висловлення недовіри почали включати до порядку денного сесій саме після виборів Президента України 2004 року, й біль-

¹ Про заходи щодо підвищення ефективності роботи і відповідальності територіальних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими державними адміністраціями: Указ Президента України від 5 листопада 1996 року № 1035/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 212.

шість з них припадає на 2006 рік. Відсутність практики реалізації цих правовідносин, проблеми, що виникли під час висловлення недовіри у сучасній Україні, поставили питання про належне правове регулювання цих суспільних відносин, а також механізмів їх реалізації.

Існуючий порядок організації місцевої влади є особливим, він не збігається за змістом і формою з традиційно існуючими моделями організації місцевої влади (англо-саксонська, континентальна), характерними для світового і європейського співтовариства. Публічна влада демократичної, правової держави передбачає існування двох автономних систем: державна влада і місцеве самоврядування. Кожна з цих структур функціонує самостійно, здійснюючи властиві їй функції і повноваження. Лише законодавством можуть встановлюватися відносини із взаємної підконтрольності, підзвітності і відповідальності. При цьому пріоритетом є забезпечення правової, організаційної і матеріально-фінансової автономності у реалізації компетенції.

Відповідно до ст. 72 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»¹, місцеві адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. Підконтрольність і підзвітність відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні² — це певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша, ніж «підзвітність», оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. У свою чергу, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю.

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.

² Концепція адміністративно-правової реформи в Україні // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.

Таким чином, законодавець врегулював правом відносини між органом місцевого самоврядування (обласна і районна рада) і органом державної влади (місцеві державні адміністрації), застосовуючи визначення підзвітність і відповідальність. Використання таких термінів окреслює становлення і розвиток організаційних відносин у діяльності цих владних структур, що відповідає необхідності розвитку правової держави і забезпечення самостійності місцевого самоврядування. Залишаючись структурними елементами власних систем, органи влади регіонального рівня здійснюють властиві функції відповідно до завдань, і висловлення недовіри в цьому сенсі можна сприймати лише як оцінку місцевої ради щодо виконання повноважень керівником місцевої державної адміністрації.

Зміст взаємовідносин між цими структурами є саме питання, зазначені законодавством (виконання програм соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень). Виходячи із понять, що характеризують режим організаційних відносин між органами, законодавець зобов'язав місцеву державну адміністрацію надавати звіти з цих питань, а місцева рада може ставити питання про їх необхідність. Звітування жодним чином не можна пов'язувати з висловленням недовіри, оскільки в даному випадку рада дає оцінку діяльності голови адміністрації.

Оцінювання охоплює аналітичну характеристику управлінської діяльності, адже будь-яка адміністративна робота передбачає ефективність здійснення повноважень. Вітчизняне законодавство не містить норм щодо критеріїв ефективності функціонування будь-якого органу публічної влади. У теорії, як правило, вони завжди пов'язані з певною метою, завданнями і результатами, що отримують у керівництві і координації суспільно-економічного, державно-політичного і культурного розвитку. З набуттям політичними партіями провідної ролі у виробленні і реалізації державної політики, критерії ефективності кожного суб'єкта публічно-правових відносин залежать від мети і завдань, що ставить перед собою політична сила. Отже, даючи оцінку діяльності керівника місцевої державної адміністрації, місцева рада керується власни-

ми критеріями, які можуть і не збігатися з позицією Президента України (вищих органів виконавчої влади).

Більше того, у визначених вище предметах діяльності не можна взагалі говорити про ефективність, пов'язуючи її з метою і результатом. Адже за цими напрямками орган місцевого самоврядування діє разом з органом виконавчої влади: розробка і прийняття місцевого бюджету, розробка і прийняття програм розвитку, спрямування діяльності за цими напрямками, делегування повноважень. Вважаємо, що у здійсненні таких функцій беруть участь два владних суб'єкти, які мають нести солідарну відповідальність; управління регіональним розвитком безпосередньо залежить від належної реалізації прав і обов'язків, форм і методів взаємодії обласної (районної) ради і органу виконавчої влади.

Норма про можливість висловлення недовіри не пов'язана з будь-яким юридичним фактом, що свідчить про порушення, неналежне виконання, невиконання повноважень, незабезпечення реалізації прав і свобод громадян, судові рішення про порушення закону тощо з боку голови місцевої адміністрації. Відсутність критеріїв оцінки діяльності адміністрації в цілому і голови взагалі дає підстави стверджувати, що рішення місцевої ради мають суто суб'єктивний характер. Політична ж структуризація представницьких органів району і області, безумовно, надає їм політичного характеру.

Норми щодо можливості висловлення недовіри знайшли своє закріплення в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 72)¹ і «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 34). При цьому останній передбачає пропозиції органу виконавчої влади вищого рівня, коли недовіру висловлено простою більшістю голосів. Також у тексті цього закону конституційне визначення «приймає рішення про відставку» закріплено як «приймає відставку». Інших норм чинного законодавства, які б розкривали механізм реалізації конституційної норми, не існує, як і немає офіційної позиції органу конституційної юрисдикції щодо тлумачення норм Основного Закону про можливість висловлення недовіри.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Судовий розгляд щодо законності рішень обласних і районних рад, який має місце в більшості випадків, свідчить про недосконалість правового регулювання цього інституту. На думку суб'єктів оскарження, приймаючи зазначене рішення, місцева рада порушує як матеріальні, так і процесуальні норми. Однак метою даного аналізу не є розгляд конкретних справ щодо правових порушень прийняття рішення місцевою радою. Зазначені вище позиції щодо необхідності існування повноваження про висловлення недовіри мають враховуватися у проведенні конституційної і адміністративної реформ. Водночас існування такої норми, негативна практика її реалізації сьогодні, політичні і соціальні конфлікти вимагають юридичного аналізу ситуації.

Так, поширеними є думки, що з набранням юридичної сили рішення місцевої ради є імперативом для Президента України у прийнятті рішення про відставку. Інша позиція зводиться до того, що при відповідному рішенні ради (2/3) Главою держави не вирішується питання про відставку, адже законодавець не встановив строку прийняття рішення і вирішення такого питання є виключним правом Президента України. Однак, коли йдеться про публічно-правову сферу, право є одночасно обов'язком (право-обов'язком), оскільки при настанні відповідного юридичного факту посадова особа зобов'язана реалізувати своє право.

Шляхом забезпечення права Президента України на самостійне вирішення кадрових питань також пропонується використання інституту виконуючого обов'язки. Строк такого призначення не обмежується, і в подальшому місцева рада не може висловити недовіру особі, яка лише виконує обов'язки. В той же час вітчизняне законодавство не містить правового інституту виконуючого обов'язки голови місцевої державної адміністрації. Застосування цього шляху вирішення проблеми лише ставить питання про порушення Президентом України ч. 2 ст. 19 Конституції України (принцип законності). Застосування зазначених вище заходів юридичної форми розв'язання політичних конфліктів може тільки загострити протистояння між політичними елітами, поглибити існуючі конфлікти.

Відкидаючи політичні чинники, які мають місце у прийнятті рішення про недовіру і розгляду цього питання Главою держави,

спробуємо розглянути ситуацію з суто юридичних позицій. При цьому більш проблемними є відносини, які передбачають відставку голови місцевої державної адміністрації.

Інститут відставки в нашій державі був запроваджений із прийняттям Закону України «Про державну службу»¹. Ним передбачено, що відставкою є припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою (ст. 31). Підставами для відставки є (а) принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі; (б) примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину; (в) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку). Тобто особливістю такої підстави припинення державної служби є добровільність, обґрунтованість і належність до відповідної категорії державних службовців.

Норма ст. 118 Конституції України відносно зазначеної вище має спеціальний характер. Проте виникає питання про можливість спеціальної норми повністю змінювати якісні властивості загальної. Так, відставка за нормою Основного Закону не передбачає добровільність (заява про відставку), належність до категорії державного службовця (лише голова обласної державної адміністрації належить до першої категорії; голови районних адміністрацій — третя категорія). Висловлення недовіри є конституційно визначеною підставою для даного випадку. Спеціальна норма може лише доповнювати та/або уточнювати зміст загальної, а не змінювати її. Усвідомлюючи такий юридичний порядок, законодавець, на нашу думку, виклав норму в законі «Про місцеві державні адміністрації» саме як «приймає відставку», а не «рішення про відставку».

Подання відповідної заяви суб'єкта відставки є основною характеристикою цього інституту. Так, якщо проводити аналогію з керівником Кабінету Міністрів України, то Конституція України

¹ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 2939 // Відомості Верховної Ради. — 1993. — № 52. — Ст. 491.

містила норму (ст. 115), що Прем'єр-міністр зобов'язаний подати Президентові України заяву про відставку КМУ за рішенням Президента України чи у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри. До речі, такої норми на сьогодні немає¹, що також ставить питання про можливість вести мову про відставку в контексті законодавства про державну службу.

Враховуючи той факт, що Основний Закон має вищу юридичну силу, пряму дію, вважаємо що у ст. 118 йдеться про якісно інший інститут припинення служби, ніж передбачено Законом «Про державну службу». Хоча він і називається відставкою, проте його норми повністю не збігаються із відповідними правовідносинами, які традиційно існують у нашій державі. За своєю сутністю він є властивим для припинення повноважень політичних діячів — членів уряду, коли підставами є політичні переконання і заява про складення повноважень не обов'язкова.

В той же час, якщо розвиток законодавства про державну службу окреслить статус голови адміністрації як політичного діяча, це може призвести до розбалансування ієрархічності та підпорядкованості, що мають місце у вертикалі виконавчої гілки влади. Місце і роль голови визначається його функціями, які є суто управлінськими, спрямованими на реалізацію рішень вищих органів влади. Ця посада може бути віднесена лише до адміністративної, характерною рисою якої є політична нейтральність.

Таким чином, на сьогоднішній день актуальною є проблема відставки голови адміністрації у разі висловлення недовіри. Вирішення зазначеної вище правової колізії є повноваженням Конституційного Суду України. Так предметом розгляду цього юридичного органу мають стати такі питання:

– чи регулюється відставка, про яку йдеться у ст. 118 Конституції України, статтею 31 Закону «Про державну службу» щодо підстав, категорії службовців і необхідності заяви особи, якій висловлено недовіру, а також соціальний і матеріально-фінансовий захист;

– якщо норми закону про державну службу не можуть бути застосовані, то наскільки можливим є застосування Президентом

¹ Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 2. – Ст. 44.

цієї норми і чи не призведе це до порушення прав особи, яка перебуває на цій посаді. Крім того, Конституційний Суд України має також офіційно розтлумачити норми законодавства про підконтрольність, підзвітність державних адміністрацій відповідним радам, а також щодо пов'язаності звітування голови адміністрації на сесії і висловлення йому недовіри: недовіра висловлюється як результат розгляду щорічного звіту або є окремою процедурою, не пов'язаною із звітуванням.

До розгляду цих питань й офіційної позиції Конституційного Суду України прийняття рішення про відставку матиме дискусійний характер. Незважаючи на те, що норма Конституції має прямий характер, законодавець повинен врегулювати відносини, які забезпечують її реалізацію. Адже на відміну від інститутів громадянського суспільства органи публічної влади можуть діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений законом. Якщо інститут відставки, про який йдеться у цій статті, є особливим видом відставки державних службовців, то це повинно бути відображено в законі.

У разі існування якісно іншого інституту припинення повноважень голови адміністрації необхідно також врегулювати такі відносини. В іншому разі ставиться питання про забезпечення законності в публічно-правовій сфері, а також порушення принципу верховенства права. Не є справедливим існування можливості відставки голови адміністрації, якщо рада висловлює недовіру у зв'язку з тим, що місцева адміністрація не забезпечує розвитку регіонів, прав і свобод громадян і територіальних громад. У такому разі Президент України зобов'язаний припинити повноваження відповідно до інших підстав, передбачених законодавством про державну службу або працю.

Таким чином, є досить суперечливим як з теоретичної, так із практичної точок зору наявність інституту висловлення недовіри місцевою радою і відставки голови адміністрації. Подальші наукові розробки щодо можливостей і необхідності існування таких відносин, їх юридична регламентація є необхідною умовою становлення і розвитку правової держави, збалансованого розвитку регіонів, а також взаємодії політичних партій з органами влади і між собою.

Л. М. Баранова, кандидат юридичних наук,
доцент, науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Питання захисту права комунальної власності

Згідно зі ст. 142 Конституції України комунальна власність є матеріальною основою місцевого самоврядування в Україні. Захист права комунальної власності має важливе практичне значення, оскільки без належної матеріальної бази ефективно здійснення самоврядних функцій територіальної громади значно ускладнюється та врешті-решт стає неможливим.

Дослідженню загальнотеоретичних проблем права власності приділяли значну увагу такі українські вчені-цивілісти, як І. О. Дзера, І. В. Жилінкова, В. І. Семчик, І. В. Спасібо-Фатєєва, Я. М. Шевченко та інші. Специфіка права комунальної власності відображається в роботах К. Апанасенко, Л. Музики, В. Ігнатенка, С. Сиротенка, О. Первомайського та інших. Однак питання захисту права комунальної власності є найменш розробленим у науці цивільного права. Така ситуація склалася тому, що ця проблема залишалася поза увагою як у літературі, присвяченій загальним положенням про право власності, так й у роботах, що стосуються права комунальної власності. Довгий час домінуючою серед видів власності вважалася державна власність, отже, саме її захисту

приділялося найбільше уваги не лише у цивільному праві, а й в інших галузях права (адміністративному, кримінальному тощо). Сьогодні, навпаки, пріоритетним напрямком досліджень є питання приватної власності, тому проблеми захисту саме цього виду власності знайшли широке висвітлення у наукових роботах цивілістів. Ті ж автори, які досліджують відносини власності територіальних громад, здебільшого приділяють увагу проблемам, що стосуються поняття, ознак, правової характеристики права комунальної власності, її суб'єктного та об'єктного складу, порядку здійснення тощо. Незважаючи на те, що в цивільному законодавстві України захист всіх видів права власності регулюється уніфіковано, тобто єдиними правовими нормами, порядок та способи захисту права комунальної власності мають певні особливості порівняно із загальними положеннями про захист права власності, а тому потребують окремого розгляду.

Метою цієї статті є дослідження загальних та особливих характеристик правового захисту права власності територіальних громад.

Правові міри охорони вже порушених прав та інтересів іменують захистом цивільних прав. Право на захист суб'єктивного цивільного права виникає у разі його 1) порушення; 2) невизнання; 3) оспорювання. Застосовуючи ці підстави до правового захисту комунальної власності, можна визначити, що територіальна громада (суб'єкт права комунальної власності) набуває право на захист у разі, якщо іншими особами порушуються її права по володінню, користуванню та розпорядженню майном, або якщо третя особа не визнає її власником певної речі, не вважаючи й себе її власником, або, навпаки, заявляючи власні вимоги як власника на цю річ.

Відповідно до ст. 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності. При цьому всі суб'єкти права власності рівні перед законом. Виходячи з цих конституційних положень, можна стверджувати, що право комунальної власності підлягає захисту нарівні з правовідносинами державної, приватної власності. Суб'єктам права власності надаються численні та різноматні засоби захисту права власності. Як справедливо зазначав В. П. Грибанов, безспірним і загальновизнаним у

літературі є положення про те, що, визнаючи за тією чи іншою особою певні суб'єктивні права та обов'язки, цивільне законодавство надає управомоченій особі й право на їх захист¹.

Загальні засади здійснення права на захист закріплені в ст. 20 Цивільного кодексу України (далі — ЦК). Так, особа здійснює право на захист на свій розсуд. Це означає, що цивільно-правовий захист порушеного права (зокрема права власності), ініціюється особою, право якої порушено (власником). При цьому власник має право здійснити захист, але не зобов'язаний цього робити. Ще В. П. Грибанов, досліджуючи питання захисту суб'єктивного цивільного права, зазначав, що управомочена особа має право на захист. При цьому автор робить наголос саме на слові «право»². На нашу думку, це положення не повною мірою може застосовуватися до суб'єктів права публічної власності, зокрема комунальної. Виходячи з загальносуспільного значення об'єктів права комунальної власності, у разі порушення цього права органи місцевого самоврядування, до компетенції яких віднесене управління комунальним майном, *зобов'язані* реалізувати право територіальної громади на захист. Сьогодні склалася така ситуація, коли територіальна громада як власник юридично позбавлена можливості безпосередньо або навіть через свої представницькі органи здійснити захист свого права власності в судовому порядку. Відсутність у власника можливості звернутися до суду за захистом свого порушеного права є нонсенсом.

Стосовно реалізації права на звернення до судових органів за захистом права комунальної власності існує проблема визначення особи позивача. За загальним правилом право на захист права власності має та реалізує власник. Єдиним суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада. Органи місцевого самоврядування, в свою чергу, є лише суб'єктами управління об'єктами права комунальної власності. Здійснення повноважень власника відбувається за рішенням органу місцевого самоврядування, однак власником комунального майна є територіальна

¹ Див.: *Грибанов В. П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. — М.: Статут, 2000. — С. 104.

² Там само. — С. 105.

громада. Іноді запропонована законом конструкція «територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування є власником ...» перетворюється на практиці на твердження, що «орган місцевого самоврядування є власником комунального майна». Як справедливо зазначає Л. Музика, потрібно чітко розмежовувати суб'єктів права комунальної власності та суб'єктів здійснення цього права. В першому випадку ними є відповідні територіальні громади, а в другому — як безпосередньо територіальні громади, так і уповноважені ними органи — органи місцевого самоврядування¹.

На жаль, іноді навіть судові органи помилково визначають як власника комунального майна не територіальну громаду, а інші органи (ради або державні адміністрації). Наприклад, Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України в ухвалі від 11. 03. 2004 р. у справі за позовом кількох фізичних осіб — жителів багатоквартирного будинку та об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Добробут» до Франківської районної державної адміністрації м. Львова (далі — Райдержадміністрація) про визнання незаконним розпорядження Райдержадміністрації від 14 жовтня 1999 р. № 1043 щодо надання дозволу на реконструкцію квартири з використанням горища, усунення переобладнання горища, демонтаж металевих ґрат, помилково зазначає, що «будинок перебуває у власності Райдержадміністрації»².

На думку деяких авторів³ органи місцевого самоврядування можуть також розглядатися як суб'єкти права комунальної власності. Вони зазначають, що, коли місцеве населення у сфері відносин комунальної власності виступає первинним власником, то органи місцевого самоврядування можуть бути визначені як публічні власники, тобто органи, які не лише здійснюють повноваження первинного власника, а й формулюють його інтереси, ототожнюють своє волевольве бачення з баченням населення. З цієї

¹ Музика Л. Чи існують реальні суб'єкти права комунальної власності? // Право України. – 2002. – № 11. – С. 116.

² Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 8.

³ Див.: Вьодрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С. 354; Фролов Ю. Право користування об'єктами суспільної (публічної) власності в системі економічних прав людини і громадянина в Україні: конституційно-правовий аспект // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 107.

позицією важко погодитися, оскільки такий підхід по суті тягне за собою розщеплення права комунальної власності та існування кількох прав власності на один об'єкт.

Досліджуючи проблему управління комунальною власністю, Р. Денчук, зазначає: незважаючи на те, що територіальна громада є самостійним суб'єктом права власності, вона не завжди може безпосередньо реалізовувати усі покладені на власника права та обов'язки. Таке становище, на думку авторки, обумовлено тим, що територіальна громада є спільнотою фізичних осіб, пов'язаних між собою територіально-соціальним використанням своїх спільних надбань. Організаційно ці люди не сформовані в якусь конкретну управлінську структуру і тому змушені формувати відповідні органи, які б забезпечували управління в межах адміністративно-територіальних одиниць — села, селища або міста¹. Аналогічна проблема існує і при реалізації права захисту комунальної власності.

Відповідно до ст. 21 Господарського процесуального кодексу України² сторонами в судовому процесі — позивачами і відповідачами — можуть бути підприємства та організації, зазначені у ст. 1 цього Кодексу, а саме: підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності. Отже, позивачами можуть бути юридичні особи та фізичні особи-підприємці. Крім того, у випадках, передбачених законодавчими актами України, до господарського суду мають право також звертатися державні та інші органи, громадяни, що не є суб'єктами підприємницької діяльності. Відповідно до ч. 2 ст. 30 Цивільного процесуального кодексу України³ позивачем і відповідачем можуть бути фізичні і юридичні особи, а також держава. Як бачимо, в процесуальному законодавстві територіальна громада, на відміну від держави, не визначена як учас-

¹ Денчук Р. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти управління комунальною власністю // Юридична Україна. — 2005. — № 3. — С. 65..

² Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

³ Там само. — 2004. — № 40-42. — Ст. 492.

ник судового процесу. На підставі аналізу норм вищенаведених статей можна дійти висновку, що територіальна громада може бути стороною у справі, що розглядається судом, лише якщо вона має статус юридичної особи.

У частині 2 ст. 2 ЦК закріплено можливість участі територіальної громади поряд з іншими суб'єктами публічного права у цивільних відносинах. Разом з цим у законодавстві не визначено статусу територіальної громади як учасника цивільних відносин. Необхідно погодитися з думкою О. О. Первомайського, що територіальна громада має отримати власну цивільну правосуб'єктність, тобто здатність до участі у цивільних правовідносинах¹. При цьому він бачить два можливих шляхи у процесі отримання територіальною громадою статусу самостійного учасника цивільних правовідносин: а) внаслідок визнання її окремим видом учасників цивільних правовідносин; б) внаслідок визнання її різновидом юридичної особи публічного права². Сьогодні питання про статус територіальної громади як учасника цивільних правовідносин залишається дискусійним, хоча все більше науковців (А. С. Довгерт³, В. В. Кравченко⁴, І. А. Селіванова⁵, І. В. Спасибо-Фатєєва⁶ та ін.) розглядають територіальну громаду як юридичну особу публічного права.

¹ Див.: *Первомайський О. О.* Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах. – Серія «Юридичний радник». – Х.: Страйд, 2005. – С. 43.

² Там само. – С. 43-44.

³ Див.: *Довгерт А. С.* Концепція та види юридичних осіб у проекті Цивільного кодексу України / Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. проф. А. С. Довгерта. – К.: Укр. Центр правничих студій, 2000. – С. 133.

⁴ Див.: *Кравченко В. В.* До питання щодо законодавчого визначення статусу територіальної громади // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук. -практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М. І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 147.

⁵ Див.: *Селіванова І. А.* Проблемы организационной формы местного самоуправления // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Мат. наук. -практ. конф., Харків, 4-5 грудня 2001 р. / За ред. М. І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С. 240.

⁶ Див.: *Спасибо-Фатєєва І. В.* Право комунальної власності // Цивільне право України. Частина перша / За ред. проф. Ч. Н. Азімова, доцентів С. Н. Приступи, В. М. Ігнатенка. – Х.: Право, 2000. – С. 251-254.

Виходячи з того, що публічні утворення є не природними, а штучними, логічно було б прирівняти їх до статусу іншого штучного утворення — учасника цивільного обороту — юридичної особи. Ця концептуальна позиція знайшла закріплення у попередніх редакціях ЦК. Розробники ЦК виходили з того, що необхідно не лише фактично, але й юридично виключити державу як пріоритетного власника, як суб'єкта права, що має неодаккові з іншими суб'єктами повноваження, з цивільного правового регулювання, з цивільного обороту. Вони вважали, що держава має виступати як юридична особа. Тоді відпали б усі питання щодо правового статусу й територіальної громади, зокрема, не ігнорувався би її статус власника комунального майна. Сучасна світова практика, — зазначає А. С. Довгерт, — не знає іншої правової конструкції для визначення центру юридичних інтересів як суб'єкта цивільного права, крім конструкції юридичної особи. Тому державу Україна, АРК та територіальні громади слід характеризувати як юридичних осіб публічного права¹.

Розуміючи, що публічні утворення практично не можуть безпосередньо брати участь у цивільному обороті, законодавець у статтях 170 — 172 ЦК зазначає, що вони набувають та здійснюють цивільні права та обов'язки через органи відповідно державної влади, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. При цьому термін «компетенція» відноситься саме до публічно-правового статусу цих органів. Крім того, у випадках і в порядку, встановлених законом, іншими нормативно-правовими актами, від імені цих суб'єктів за спеціальним дорученням можуть виступати фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування (ст. 173 ЦК).

Щоб не руйнувати основний принцип цивільно-правового регулювання у відносинах за участю публічних утворень, для яких основною ознакою є і залишається публічна влада (а це стосується не лише держави, а певною мірою також АРК і територіальних громад), законодавець знаходить їм для участі у цих відносинах «заміну», застосувавши відому цивільному законодавству модель

¹ Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар / За ред. розробників проекту Цивільного кодексу України. — К.: Істина. — С. 8.

представництва. Враховуючи, що відповідно до доктрини цивільного права до участі у цивільному обороті допускаються тільки ті організації, які є юридичними особами, органам надається статус юридичних осіб публічного права. Саме органи державної влади, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування є суб'єктами цивільних відносин.

Теорія самостійної правосуб'єктності органів територіальної громади заснована на розмежуванні випадків участі цих органів у цивільному обороті від власного імені та від імені публічного утворення (територіальної громади). Це тягне за собою проблему з порушенням процесуальної правосуб'єктності, з визначенням належного відповідача. У правовій літературі пропонувалося декілька шляхів вирішення цієї проблеми: 1) визначити, які органи виступають від імені територіальної громади за позовами про невиконання (неналежне виконання) нею своїх договірних зобов'язань; 2) створити єдиний орган, який у всіх випадках виступає від імені територіальної громади; 3) закріпити можливість пред'являти позови безпосередньо до публічних утворень (наприклад, до територіальної громади) з покладенням обов'язку на суд визначати органи, які виступатимуть від їх імені. На жаль, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ у жодного органа місцевого самоврядування не визначено таке повноваження, як здійснення захисту права комунальної власності.

Способи цивільно-правового захисту права власності закріплені в ЦК в окремій главі 29. До них, зокрема, належить віндикаційний позов (ст. 387 ЦК), негаторний позов (ст. 391 ЦК), позов про визнання права власності (ст. 392 ЦК), визнання незаконним правового акта, що порушує право власності (ст. 393 ЦК). Разом з тим, наведений у главі 29 ЦК перелік способів захисту права власності не є вичерпним. Відповідно до ч. 2 ст. 16 ЦК суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, що встановлений договором або законом. Як зазначає І. В. Жилінкова, немає підстав сумніватися, що це правило стосується також захисту права власності².

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

² Див.: Жилінкова І. В. Превентивний спосіб захисту права власності // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 130.

Захист суб'єктивних цивільних прав здійснюється у встановленому законом порядку, тобто за допомогою застосування належних форм, засобів та способів захисту. Форма захисту — це комплекс внутрішньо узгоджених організаційних заходів по захисту суб'єктивних прав. У літературі з цивільного права виділяють дві форми захисту: юрисдикційну та неюрисдикційну. Такий поділ можна вважати умовним, тому що критерієм розмежування обраний такий чинник, як звернення до відповідного компетентного органу за захистом порушеного права або здійснення захисту власними діями.

Юрисдикційна форма захисту — це діяльність уповноважених державою органів по захисту порушених, оспорюваних, невизнаних суб'єктивних цивільних прав. Суть цієї форми полягає в тому, що особа, право якої порушено, оспорується чи не визнається, звертається за захистом до державного чи іншого компетентного органу, який уповноважений вживати необхідних заходів для відновлення порушеного права або припинення правопорушення. До юрисдикційної форми захисту відносять судовий захист (ст. 16 ЦК), захист порушених прав нотаріусом (ст. 18 ЦК), захист прав органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування (ст. 17 ЦК).

Судовий порядок захисту порушених прав є єдиним загальним (універсальним) способом захисту. Його загальний характер проявляється в тому, що кожна особа (як будь-який учасник цивільних відносин) має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу. Два інших способи юрисдикційної форми захисту прав є спеціальними, тому що можуть застосовуватись тільки у випадках, встановлених законом. У зв'язку з цим постає питання — чи може право комунальної власності, у разі його порушення, бути захищено за допомогою цих спеціальних способів?

Відповідно до ст. 18 ЦК нотаріус здійснює захист цивільних прав шляхом вчинення виконавчого напису на борговому документі у випадках і в порядку, встановлених законом. За виконавчим написом провадиться стягнення в порядку, встановленому цивільним процесуальним законодавством України для виконан-

ня судових рішень (ст. 90 Закону України «Про нотаріат»)¹. Отже, захист цивільних прав нотаріусом здійснюється шляхом вчинення виконавчого напису, на підставі якого здійснюється відновлення порушеного права. Сьогодні закон не передбачає можливості захисту права власності (будь-якого її виду) таким способом. У такому порядку можна відновити (захистити) лише право, що випливає з грошового зобов'язання. Перелік документів, за якими стягнення заборгованості провадиться у безспірному порядку на підставі виконавчих написів нотаріусів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №1172 від 29. 06. 1999 р.²

Відповідно до ст. 17 ЦК у випадках, встановлених законом, особа має право звернутися за захистом цивільного права та інтересу до органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Отже, цей спосіб захисту може бути застосований, лише якщо він визначений у законі як такий для захисту певного суб'єктивного цивільного права. Наприклад, згідно зі ст. 158 Земельного кодексу України земельні спори вирішуються судами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з питань земельних ресурсів.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що для захисту права комунальної власності застосовується лише загальний спосіб юрисдикційної форми захисту — судовий захист.

Неюрисдикційною формою захисту порушених прав є самозахист. В. П. Грибанов під самозахистом цивільних прав розумів здійснення уповомоченою особою дозволених законом дій фактичного порядку, спрямованих на охорону його особистих чи майнових прав та інтересів³.

В умовах ринкової економіки такі способи юрисдикційної форми захисту виявилися недостатньо ефективними, оскільки для їхнього здійснення необхідний певний проміжок часу (подання позову до суду, скарги до адміністративного органу, їх розгляд, винесення рішення, організація його виконання тощо), тоді як обставини

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.

² Офіційний вісник України. – 1999. – № 26. – Ст. 1241.

³ Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. – С. 117.

досить часто вимагають негайного реагування на допущене порушення. За таких умов зростають роль та значення самозахисту.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. Це конституційне право конкретизується у ст. 19 ЦК, відповідно до якої особа має право на самозахист свого цивільного права та права іншої особи від порушень і протиправних посягань.

Самозахистом є застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства. Усталеною є точка зору, що під самозахистом розуміють дії фізичних і юридичних осіб, спрямовані на охорону цивільних прав і охоронюваних законом інтересів, які вчиняються ними самостійно без звернення за допомогою до державних та інших уповноважених органів.

Самозахист може бути реалізований як у речових, так і в зобов'язальних відносинах. Однак, чи може право комунальної власності захищатися від порушень таким способом? Вважаємо, що відповідь на це питання має бути позитивною. По-перше, об'єктом самозахисту є суб'єктивні цивільні права та охоронювані законом інтереси як власні, так і іншої особи. Отже, протидіяти порушенню права комунальної власності може будь-яка особа, зокрема житель територіальної громади як особисто, так і за допомогою спеціально створених громадських організацій. По-друге, сьогодні ця форма захисту набуває поширення та застосовується, зокрема, у випадках протидії жителями територіальної громади незаконному будівництву на землях комунальної власності. Безперечно, громадяни у першу чергу захищають свої права та інтереси (на безпечне довкілля, на користування прибудинковою територією тощо). Однак їх дії також унеможливають незаконне захоплення земельних ділянок, що є у комунальній власності. Слід зазначити, що заходи протесту населення проти забудови певних територій лише тоді можуть кваліфікуватись як самозахист, якщо будівництво здійснюється без належного дозволу, без відведення у встановленому порядку земельної ділянки, тобто незаконно.

Очевидним є висновок, що механізми захисту права комунальної власності потребують законодавчого закріплення.

На розгляд Верховної Ради України було подано декілька проектів законів, що регулюють право комунальної власності: «Про комунальну власність» (внесений народними депутатами України М. П. Кругловим, О. А. Царьовим, В. П. Наконечним), «Про право комунальної власності та управління об'єктами права комунальної власності» (внесений народними депутатами України О. О. Морозом, В. П. Семенюк); «Про управління об'єктами комунальної власності» (внесений народними депутатами України М. П. Кругловим, О. А. Царьовим, В. П. Наконечним). Об'єднує ці проекти у тому числі й те, що вони містять розділ, присвячений захисту права комунальної власності. Безперечно, це є прогресивним започаткуванням й у перспективі може усунути прогалину правового регулювання. Разом з тим, розділ «Захист права комунальної власності» кожного із законопроектів містить не більше однієї — двох статей й не відрізняється різноманітністю способів захисту права територіальної громади на належне їй майно.

Первісною необхідністю є визначення на законодавчому рівні системи заходів запобігання порушенню права комунальної власності, тобто встановлення засобів її правової охорони.

Другою нагальною потребою є врегулювання застосування засобів захисту права комунальної власності, виходячи з особливостей об'єктів, цілей їх використання, суб'єктів управління тощо. На жаль, ні в чинному законодавстві, ні в проектах законів, що перебувають на розгляді у Верховній Раді України, немає жодної статті, тим більше спеціального розділу, присвячених регулюванню захисту права комунальної власності.

Таким чином, основні положення захисту права комунальної власності полягають у такому: 1) право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів; 2) захист права комунальної власності може здійснюватися в судовому порядку та шляхом самозахисту; 3) орган місцевого самоврядування, до повноважень якого входить здійснення захисту права власності територіальної громади, зобов'язаний вжити заходи щодо захисту права комунальної власності; 4) територіальна громада має бути законодавчо визнана самостійним суб'єктом процесуального права.

Д. В. Задихайло, кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри господарського
права Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Інноваційна політика в контексті функцій держави та розвитку законодавства

Визначення ролі держави в економічних відносинах ринкового типу завжди було достатньо дискусійним питанням. Слід зазначити, що моделей, в яких реалізуються ринкові економічні відносини, приблизно стільки ж, скільки і країн, хоча теоретично такі моделі поділяють на типи за найбільш яскравими зразками — американська, шведська, японська тощо. Відповідно і роль держави в названих та інших моделях суттєво різниться як за силою та діапазоном свого інтервенціонізму, так і за ієрархією його напрямків, формами та засобами.

Важливо констатувати, що сама присутність держави у функціонуючих економічних відносинах сумнівам не підлягає і є тим спільним положенням, яке поділяють прибічники і ліберальних і державницьких підходів у цьому питанні. Важливо виходити також і з того, що світовий досвід державного менеджменту вимагає чималої гнучкості у вирішенні питань щодо економічних функцій держав, ставлячи їх у залежність як від стратегічних, так і тактичних завдань, а в окремих випадках — і від непередбачуваних, надзвичайних ситуацій, в яких опинилась та чи інша краї-

на. Таким чином, питання про роль держави в економічних відносинах, її економічні функції та засоби їх реалізації, думається, давно вже перебуває в сфері прагматичних, а не догматичних підходів. Тому, визначаючи свої економічні функції і завдання, державний менеджмент керується різними доктринами, комбінуючи з їх арсеналу адекватний ситуації, що склалася, склад інструментів.

Слід зазначити, що для Української держави визначення кола її економічних функцій є питанням гостро політичним і доленосним. Адже фактично воно перебуває в альтернативній площині: або Україна збереже свій економічний, а відтак і політичний суверенітет за рахунок проведення потужної національної економічної політики, зокрема структурно-галузевої, інвестиційної, інноваційної, зовнішньоекономічної тощо, які, слід зазначити, знайшли своє нормативно-правове закріплення в главі 2 Господарського кодексу України, або країна стане пасивним об'єктом світової економічної системи. В останньому випадку стан справ в економіці цілком залежатиме від стратегій тих чи інших ТНК, що мають згідно із цим сценарієм підкорити основні, потенційно конкурентоспроможні її галузі. В цьому сенсі слід підкреслити залежність кола економічних функцій держави від домінуючих цінностей у середовищі правлячої еліти. Або вона націлена на продаж активів, що досталися їй за безцінь у процесі так званої приватизації, транснаціональним корпораціям, або вона має на меті формування власних промислово-фінансових груп, що ідентифікували б себе як національні, а тому користувались би першочерговою підтримкою держави і були б включені в національну економічну і, зокрема, у промислову стратегію. Російський досвід показує, що за певних умов можливі й інші варіанти, пов'язані, наприклад, із поверненням на ринкових засадах до сфери державного контролю пакетів акцій ключових підприємств у стратегічних галузях економіки. Зрозуміло, що перший варіант з наведених фактично означає втрату Українською державою суверенітету і не може бути свідомою, відповідальною, громадянською і науковою позицією.

Методологічного значення для вирішення питань економічних функцій держави, по-перше, набуває з'ясування основних конкурентних переваг, притаманних національному економічному се-

редовищу, що самі по собі визначають напрямки та характер державного втручання в економіку, що має на меті максимально ефективно їх використання. Такими конкурентними перевагами можуть бути, наприклад, дешева, але дисциплінована робоча сила, доступні, а відтак рентабельні для видобування, джерела корисних копалин, енергоносіїв, вигідне географічне, транзитне або природнокліматичне положення, наявність передового науково-технічного сегменту в національній економіці тощо. Відповідно до цього фактично задається певної конфігурації промислова, науково-технічна, інноваційна, інвестиційна, зовнішньоекономічна, соціальна і т. п. політика держави. По-друге, визначальне значення має саме якісна стадія економічного розвитку країни у світовому еволюційному контексті. Йдеться про стадії розвитку, такі, як наприклад, індустріальна (її початок, розвиток або завершення), перехід до постіндустріальної, інформаційної тощо.

Особливо в цьому контексті важливі перехідні етапи, коли формується нова структура економіки, нові економічні інститути, що дозволяють їй ефективно функціонувати в нових умовах. На таких перехідних етапах, думається, роль держави має посилюватись. У цьому сенсі розмови про роль держави в економічній сфері як «нічного сторожа» просто недоречні.

Чітке визначення економічних функцій сучасної української держави є принциповим для формування необхідної структури органів державної виконавчої влади і зокрема порядку взаємодії між ними. Це важливо для вирішення питань оптимізації системи, кількості і компетенції органів держави. Пропонуємо викладення низки економічних функцій держави:

— нормативно-правове забезпечення функціонування ринкової економіки, економічних відносин як таких, через закріплення у законодавстві основних її інститутів;

— активна підтримка державою умов існування ринкових економічних відносин, включаючи забезпечення добросовісної конкуренції, рівності суб'єктів господарювання тощо;

— прямий вплив держави через механізм державного регулювання на активізацію позитивних процесів в економіці, у тому числі через стимулювання економічного росту та важливих структурних змін;

— компенсація державою так званих «неспроможностей ринку», включаючи створення об'єктів інфраструктури, підтримання нерентабельних, але соціально важливих видів виробництва і т. ін.;

— збереження та розвиток державного сектору економіки, існування якого є важливим фактором забезпечення життєдіяльності суспільства, зокрема в умовах мобілізаційного періоду, введення надзвичайного та воєнного стану;

— здійснення державного впливу для забезпечення інноваційного характеру економічного розвитку країни;

— забезпечення української економіки та національного товаровиробника найбільш вигідними та перспективними умовами інтеграції в світову господарську систему;

— забезпечення національного та державного економічного суверенітету, економічної безпеки, а також соціальної спрямованості економіки.

Слід зазначити, що проблематика визначення економічних функцій держави ускладнюється і через те, що Конституція України не містить окремого розділу, присвяченого системному конституційно-правовому регулюванню економічних відносин, який логічно і мав би визначити роль та місце держави у функціонуванні економічної системи. Зміст статей 13, 14, 15, 17, 41, 42, 116 Конституції України дозволяє скласти лише фрагментарне уявлення про економічну систему як об'єкт конституційно-правового регулювання. Наслідком такого положення зокрема є дуже складне співвідношення функцій, повноважень, невизначеність індикаторів успішності керування, а відтак і відповідальності за його результати, що існує, наприклад, між міністерствами економіки, промислової політики, освіти та науки, державним агентством по інвестиціях та інноваціях тощо, зокрема в інноваційній сфері. Глибокі наукові дослідження економічних функцій держави можливі тільки в міжгалузевому форматі, де своє слово мають сказати не лише представники науки теорії держави та права або конституційного права, але і вчені юристи-господарники, юристи-адміністративісти, економісти, політологи та інші.

Водночас слід акцентувати увагу на багатоаспектних впливах світової економічної глобалізації на проблематику функцій держави. Ставлення до цих процесів може бути різним, але не вра-

ховувати існування досить суперечливого процесу формування світового ринку інвестицій, товарів, робочої сили з відповідним міжнародно-правовим забезпеченням вже неможливо. Як один з численних наслідків цього процесу, що безпосередньо впливає на реальне економічне життя країн світу, слід назвати загострення міжнародної економічної конкуренції. Відповідно економіки країн, що самі по собі в умовах глобалізації починають втрачати національний характер, все більше функціонують під жорстким пресом імперативу досягнення необхідного рівня конкурентоспроможності. Його альтернативою є деіндустріалізація та деінтелектуалізація вітчизняного виробництва, а відповідно — соціальний, економічний, демографічний та духовний занепад і деградація. Саме тому слід погодитись із думкою А. Б. Венгерова, який вважає, що «поряд з класовим змістом функцій держави велике значення в життєдіяльності організованого державою суспільства завжди мав і їх національний зміст»¹.

Вчений також підкреслює наявність еволюційного аспекту у визначенні функцій держави, адже значна динаміка суспільного розвитку призводить до змін не лише самої держави як суб'єкта, що має складну внутрішню структуру, але і до змін самих зовнішніх умов його існування. Безперечно, глобалізація світової економіки, безпрецедентна концентрація капіталу у вигляді ТНК, що тільки посилюється через процеси подальшого злиття та поглинання, суб'єктами і об'єктами яких сьогодні є самі ТНК, кінцево-кінцем надзвичайно активізує економічну конкуренцію у світовому масштабі і власне є одним з чинників сутнісних змін в умовах існування суспільств та держав. Одним з таких самостійних чинників А. Б. Венгерів називає також вплив науково-технічного, інтелектуального розвитку усієї цивілізації. Саме цим пояснюється, на його думку, те, що держава активно підтримує науку, особливо фундаментальну, використання її результатів, опікується проблемами ефективного захисту інтелектуальної власності тощо².

У цьому контексті слід зазначити, що забезпечення інноваційного характеру функціонування суспільства в умовах численних

¹ Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. – А. Б. Венгеров. – М.: Омега-л, 2006. – С. 177.

² Там само. – С. 180.

сучасних викликів самому його існуванню є універсальною функцією держави, що повинна підтримувати соціально корисні інновації в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а не лише у сфері виробництва. Разом з тим, забезпечення інноваційного характеру розвитку економічних відносин, головного чинника підтримки конкурентоспроможності національних суб'єктів господарювання і національної економіки як такої, слід визнати самостійною функцією держави в сфері економіки. Адже проблема систематичного впровадження інновацій у виробництво, постійне зростання обсягів випуску продукції, що має кваліфікуватися як інноваційна, є, по-перше, проблемою, що зачіпає практично усі види виробництв, ринки усіх основних видів товарів та послуг. Але слід враховувати, що, по-друге, об'єкти прав промислової власності і тим більше об'єкти, що доведені до якості самостійного товару — інноваційних продуктів, самі утворюють власний, достатньо самостійний ринок інноваційних продуктів. Таким чином, можна стверджувати, що у сфері економічних відносин, особливо у сфері виробництва, інноваційний характер відносин стає тим компонентом, що фактично є необхідною умовою функціонування виробництва. Відтак і інноваційні відносини як компонент економічних відносин тотально пронизують ринки різноманітних товарів та послуг. Думається, навіть ринок фінансових послуг дедалі більше залежить від впровадження в його систему нових і нових, зокрема, інформаційних технологій. Цей процес зачіпає не лише нові ринки, як наприклад ринок телекомунікацій, але і зовсім традиційні — сільськогосподарської, харчової продукції, предметів побутового споживання тощо.

Водночас інноваційні відносини мають самостійну економічну і правову природу, утворюючи цілий ланцюг правовідносин, що складаються з низки окремих їх типів. Кінець-кінцем, цей ланцюг замикає рух економічної активності усіх суб'єктів таких відносин, опосередковуючи досягнення рівноваги між інноваційною пропозицією та інноваційним попитом.

Економічні ж інтереси щодо інновацій простираються ще далі, функціонуючи не лише в межах ринку інноваційних продуктів, але охоплюючи також і відносини щодо виготовлення на їх основі інноваційної продукції та її успішної прискореної реалізації, формуючи ринок другого порядку — ринок інноваційної продукції.

Таким чином, інноваційні відносини в системно-структурному контексті утворюють у загальній системі економічних відносин власну інноваційну підсистему. Ця підсистема, будучи органічно пов'язаною практично з усіма товарними ринками-підсистемами виробничої сфери економіки, впливає на останні через формування системоутворюючих зв'язків, що активізуються рівнем інноваційного попиту на цих ринках.

Виходячи з цього, слід зазначити, що для сучасної економіки інноваційна підсистема, яка за рахунок системно-структурних зв'язків впливає на усю сферу виробничих економічних відносин, набуває значення головного чинника конкурентоспроможності, а відтак і життєздатності національних економік. Враховуючи саме таке місце інноваційних відносин у системі економічних відносин, вони стають надзвичайно важливим об'єктом впливу з боку держави. Адже, впливаючи на активність, якість та масштаб інноваційних відносин, держава отримує можливість викликати ефект мультиплікатора. Так через активізацію інноваційних відносин підвищується загальний технологічний рівень економіки, а отже, її конкурентоспроможність, ефективність і потенціал зростання. Саме тому, виходячи з названих міркувань, забезпечення інноваційного характеру економічних процесів, забезпечення постійного зростання питомої ваги інноваційної продукції у загальному обсязі виробництва є окремою, самостійною функцією держави у сфері економіки.

Виникає логічне запитання: чи можуть інноваційні процеси розвиватися без участі держави? І чи доцільно в такому разі нав'язувати державі ще нові напрямки діяльності? В контексті абстрактних міркувань щодо цього слід відповісти позитивно. Дійсно, формування інноваційного ринку обумовлене об'єктивними внутрішніми змінами у факторах виробництва, наприклад, зростання вартості енергоносіїв, сировини, фінансових ресурсів тощо, що спонукають до більш раціонального їх використання, а також наявністю конкурентного внутрішнього економічного середовища, в якому постійно формується попит на нові і нові товари та послуги, під впливом природного бажання споживачів до нових і нових споживчих вражень.

Але визначальною обставиною для сучасного стану світової економіки є саме ТНК, що зосереджують у собі потужні конку-

рентні переваги за рахунок серійності виробництва, використання регіональних особливостей вартості факторів виробництва, за рахунок економії на так званих трансфертних цінах і головне за рахунок можливості концентрувати на власних науково-дослідницьких потужностях кращих спеціалістів, кращі за оснащенням лабораторні, технічні, технологічні умови для створення інноваційних продуктів. У результаті впровадження таких продуктів у масове виробництво в умовах фактично вільного руху товарів у системі відносин ГАТТ/СОТ місцевим виробникам залишається вкрай обмаль шансів на перемогу у конкурентній боротьбі, що призводить до фіксації в їх країнах уже набутого технологічного рівня без будь-яких серйозних перспектив на прогрес. Більше того, фактично і на прикладі економіки України це очевидно, відбувається процес технологічної деградації. Не буде перебільшенням стверджувати, що інноваційна епоха економічного розвитку, яка уособлюється через формування клубу країн, що представляють економіки інформаційного типу, цілком логічно продукує новий тип міжнародних економічних відносин, серед яких інноваційний неоколоніалізм є новою формою начебто давно забутого явища. Не випадково в економічній літературі піднято питання про зростання в умовах глобалізації ролі такої малопомітної і не дослідженої категорії, як світова технологічна квазірента, обсяги якої зростають випереджаючими темпами порівняно із світовою природною рентою та з світовою фінансовою квазірентою, що сукупно і виступають основним каналом реалізації глобалізації¹. Саме тому сутність інноваційної політики і полягає у перетворенні суспільства з платника світової технологічної ренти на її отримувача. В свою чергу, для того щоб уникнути неоколоніальної економічної залежності, досить типовим засобом для багатьох країн є впровадження державних стратегій та державних програм інноваційного розвитку, що передбачають використання можливостей активного державного регулювання, зокрема встановлення спеціальних режимів господарювання тощо. Таким шляхом розвиваються економіки країн АСЕАН, а фактично і усі країни, що не позбулися ідеї державного та національного суверенітету.

¹ Див.: Яковець Ю. В. Эпохальные инновации XXI века. – М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2004, – С. 127-130.

До цього слід додати також і інноваційні аспекти національної економічної безпеки та оборони. Адже, не маючи відповідного технологічного рівня виробництва, підтримка належного рівня озброєнь не може бути досягнута лише за рахунок їх імпорту, тим більше, що у технологічно відсталих країн можливості імпортувати коштовну військову техніку вкрай обмежені.

Таким чином, враховуючи названі чинники, слід визнати, що забезпечення інноваційного характеру національної економіки є не просто однією з економічних функцій, але однією з найважливіших економічних функцій держави.

Але ясно, що коли забезпечення інноваційного характеру економічного розвитку країни і власне самої національної економіки отримує рівень функціонального обов'язку держави, однієї з її найголовніших економічних функцій, то їй повинна кореспондувати цілісна система державного управління відповідної потужності. Це може бути державне агентство по інвестиціях та інноваціях, що достатньо доречно має пов'язати в процесі державного впливу інвестиції з інноваціями, добиваючись активізації інвестиційних відносин саме у формі впровадження інноваційних продуктів. Але ключовим питанням має стати чітке визначення компетенції такого агентства та його рівня в системі органів державної виконавчої влади, адже це має бути рівень реалізації однієї з найважливіших економічних функцій держави.

Інноваційна функція держави, що своїм головним об'єктом впливу має формування та прискорене функціонування саме інноваційного ринку української економіки, методологічно повинна реалізуватись через застосування правових та організаційних заходів, спрямованих на основні структурні елементи такого ринку, впливаючи на підвищення їх системної ефективності. Саме тому серед таких елементів слід виділити як окремі об'єкти державної інноваційної політики такі:

1. Інноваційна пропозиція. Роль держави полягає у різнохарактерних зусиллях щодо формування, консолідації та стимулювання такої пропозиції як за рахунок вітчизняних потужностей, так і за рахунок залучення іноземних інноваційних продуктів в економіку України.

2. Інноваційний попит. Головним завданням державної інноваційної політики в цьому сегменті є формування за рахунок правових та організаційних заходів реального попиту серед національних суб'єктів господарювання щодо залучення інноваційних продуктів. Кінцевим результатом такого залучення має стати випуск інноваційної продукції. В цьому контексті „інноваційний попит” корисно диференціювати на дві категорії, що мають значення самостійних об'єктів інноваційної політики. Перший — це власне попит виробників на інноваційний продукт, наприклад нову технологію, за рахунок якої можна забезпечити виробництво нової, інноваційної, відповідно конкурентоспроможної продукції. Другий — ринок споживання інноваційної продукції як з виробничою, так і з суто споживчою метою.

3. Інфраструктура інноваційного ринку. В найбільш загальному плані інфраструктура ринку складається з інститутів, що забезпечують динаміку ринку, рух попиту та пропозиції одне до одного. Інфраструктура інноваційного ринку як ринку інноваційних продуктів має визначитись як автономна категорія порівняно з необхідністю також формувати інноваційну складову в системі функціонування усіх інших ринків товарів і послуг, чия інфраструктура і зміст економічних відносин повинні дедалі більше включати в себе компонент інноваційності.

Отже, серед численних інститутів інфраструктури інноваційного ринку, об'єкта впливу з боку державної інноваційної політики, здається найактуальнішим як першочерговим завданням зупинитись на створенні саме таких інститутів, що сприяють поєднанню наукових та технологічних знань¹. Саме це є ключовою болючою точкою вітчизняного інноваційного ринку, в якій найчастіше розривається ланцюг інноваційних відносин. Звичайно, актуальними залишаються вже відомі проблеми залучення фінансів для науково-технічних розробок, їх впровадження у виробництво, правових форм їх передачі тощо.

Але слід наголосити, що сам процес паралельності розвитку наукових (академічних) знань та технологічних (прикладних) знань, синтез яких і має утворювати технологію як інноваційний

¹ Див.: Михайлівська О. „Європейський парадокс” інноваційного розвитку: уроки для України // Економіка України. — 2006. — № 9. — С. 84.

продукт, що тільки і може впроваджуватись у виробництво, вимагає створення або виявлення особливих інфраструктурних інститутів.

На нашу думку, таким багатофункціональним інститутом, що, зокрема, має сприяти вирішенню і виділеної проблеми, може стати особливий вид суб'єктів господарювання — компанії з управління інтелектуальними активами. Проблема законотворчого компонента інноваційної політики держави в цій сфері полягає у відпрацюванні особливостей організаційно-правової форми таких компаній, особливостей державного регулювання щодо їх діяльності та договірно-правового забезпечення їх відносин з іншими суб'єктами інноваційного ринку, інноваційних правовідносин.

4. Мінімізація трансакційних витрат у системі функціонування інноваційних відносин, інноваційного ринку. З точки зору правої складової сутність цього процесу, цього напрямку реалізації інноваційної політики має полягати у комплексі заходів регуляторного характеру. Іншими словами, в заходах, спрямованих, з однією сторони, на дерегуляцію інноваційних правовідносин, у тому числі це стосується зменшення податкового тиску, законодавчої оптимізації оподаткування інноваційних підприємств, навіть оптимізації самого адміністрування податків тощо, а з іншої сторони — на створення необхідного правового забезпечення, що дозволило б суб'єктам та учасникам інноваційних правовідносин сфокусувати свою активність на найшвидших траєкторіях досягнення корисного результату.

Є. О. Алісов, доктор юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПРН України

Щодо питання про характеристику предмета фінансово-правового інституту грошового обігу

Питання специфіки правового регулювання становлення, розвитку та сучасного стану грошового обігу як підгрунтя фінансової діяльності держави, як системоутворюючої бази фінансів до останнього часу залишалися поза увагою юристів-фінансистів. У зв'язку з цим дослідження правового регулювання грошового обігу як одного з найважливіших елементів сучасної економічної системи держави, що визначає сутність і механізм функціонування останньої, впливає на організацію та здійснення нею фінансової діяльності, є особливо актуальним. Воно об'єктивно зумовлене нагальними потребами вдосконалення правового регулювання фінансової діяльності держави в умовах реформування соціально-політичної та економічної систем суспільства, проблемою уточнення предмета та методу фінансового права як галузі права після руйнування радянської адміністративно-командної системи управління економікою, визнання рівності усіх форм власності та впровадження ринкових відносин.

Для вирішення вказаних завдань є особливо значущою точка зору С. С. Алексєєва, згідно з поглядами якого юридичний режим галузі завжди матеріально обумовлений предметом регулювання¹. Подібної точки зору дотримуються й інші вчені. Наприклад, В. О. Лапач вважає, що об'єктивні підстави системи права криються в предметних особливостях суспільних відносин, що регулюються правом, у кінцевому підсумку — у специфіці економічних відносин². Аналогічні погляди висловлюють і інші науковці.

У цьому контексті метою даної статті є визначення специфіки тих суспільних відносин, існування яких зумовлено об'єктивною суспільною необхідністю забезпечення безперервного руху грошей в економіці, виявлення закономірностей впливу таких предметних особливостей на механізм правового регулювання фінансової діяльності держави.

До вивчення проблем сутності та ознак правового інституту зверталися як представники загальної теорії права, так і представники галузевих правових наук. Серед них можна назвати С. С. Алексєєва, Б. К. Бегічева, С. В. Полєніну, В. В. Лазарева, В. Д. Ткаченка, С. Д. Ципкіна та багатьох інших³. І хоча в юридичній літературі існує більш-менш усталене сприйняття певної уособленої групи юридичних норм, які регулюють суспільні відносини конкретного виду і є складовою частиною однієї або кількох галузей права

¹ Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 209.

² Лапач В. А. Система объектов гражданских прав: теория и судебная практика. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. – С. 16.

³ Див.: Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – С. 44; Баранов В. М., Поленина С. В. Система права, система законодательства и правовая система: Лекция. – Н. Новгород: Нижегородский юрид. ин-т МВД РФ, 1999. – С. 10, 93, 65; Загальна теорія держави і права: Підручник / Богачова Л. Л., Вороніна М. А., Дашковська О. Р. та ін. / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 258; Лазарев В. В., Литень С. В. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: Спарк, 1998. – С. 221; Советское трудовое право: Учебник / Под ред. Б. К. Бегичева, А. Д. Зайкина. – 2-е изд. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 30–31; Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – С. 22; та ін.

як інституту права (або правового інституту)¹, слід вказати на проблему загальнотеоретичної неузгодженості в поглядах щодо назви, змісту та ознак такого явища. Це певним чином утруднює сприйняття та використання такої категорії в наукових дослідженнях, насамперед у галузевих юридичних науках.

Щодо проблеми узгодженості термінів, якими різні фахівці позначають розглядуване явище, то, як здається, назви «правовий інститут» та «інститут права» необхідно сприймати як тотожні з огляду на зміст даної категорії та питання, у зв'язку з яким звичайно вона розглядається. Не вдаючись до детального зіставлення й аналізу точок зору окремих науковців щодо питання про специфіку окремих визначень правового інституту як явища правової дійсності, звернемося до позиції В.І. Гоймана, яка, на наш погляд, містить найістотнішу характеристику цієї категорії та є найприйнятнішою для досягнення мети даної роботи. Цей науковець, розглядаючи правовий інститут як відособлений блок галузі права, вказує, що йому властиві: а) однорідність фактичного змісту — кожен інститут регулює самостійну, відносно відокремлену групу відносин або окремих учинків, дій людей; б) юридична єдність правових норм. Норми, що входять до правового інституту, утворюють єдиний комплекс, виражаються в загальних положеннях, правових принципах, специфічних правових поняттях, що створюють особливий, притаманний для даного виду відносин правовий режим регулювання; в) нормативна відокремленість, тобто відокремленість утворюючих правовий інститут норм у главах, розділах, частинах, інших структурних частинах закону або іншого нормативно-правового акта; г) повнота відносин, що регулюються, — це передбачає такий набір норм (дефінітивних, уповноважуючих, забороняючих тощо), який повинен забезпечити регулювання відносин без прогалин².

¹ Общая теория государства и права. Академический курс: В 2 т. / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — Т. 2: Теория права — С. 233; Поляков А. В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. — 2-е изд., доп. — СПб: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 719; та ін.

² Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1996. — С. 169; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1999. — С. 210.

Здійснена В. І. Гойманом загальнотеоретична характеристика інституту права може бути методологічною основою для дослідження таких галузевих чи міжгалузевих утворень. Доказом цього є використання в юридичній літературі виділених цим ученим ознак правового інституту для з'ясування особливостей правового регулювання конкретних груп суспільних відносин у межах конкретних галузей права¹. При цьому слід підкреслити, що застосований цим науковцем підхід до виділення ознак інституту права має два вектори, за якими здійснюється виокремлення певних рис, що характеризують таке утворення: 1) структурний і 2) функціональний. Перший зосереджує увагу на специфіці внутрішньої будови (устрою) інституту права та формі його зовнішнього прояву, а другий — розкриває особливості змісту, регулятивної спрямованості та упредметненої дії юридичних норм, що його утворюють. Однак іноді ці вектори мають таке переплетіння, що важко відділити структурні ознаки від функціональних.

Навіть з огляду на останнє зауваження слід визнати, що наведена методика є об'єктивною, продуктивною та зваженою. Якщо застосувати її для досягнення мети даної статті, то отримана при цьому характеристика фінансово-правового інституту грошового обігу буде полягати у наступному.

Основною ознакою інституту права, що відбиває його матеріальний зміст, є первинні елементи, які становлять таке утворення. Це правові норми, оскільки ще за часів царської Росії в юридичній літературі існувало розуміння того, що норма є найелементарнішою частиною в змісті права². Саме через сукупність правових норм традиційно визначається інститут права. А оскільки визначення та ознаки явища взаємопов'язані, то є необхідним уточнити ознаки інституту права в межах структурної площини здійснюваного аналізу через характеристику первинних елементів такого утворення та їх властивостей.

¹ Див., наприклад: *Кучерявенко М. П.* Теоретичні проблеми правового регулювання податків та зборів в Україні: Дис... д-ра юрид. наук. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 1997. — С. 24; *Фінансове право: Підручник / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький*; За ред. М. П. Кучерявенка. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 47; та ін.

² Див.: *Гредескул Н. А.* Общая теория права. — СПб.: Типо-Литограф. И. Трофимова, 1909. — С. 253.

У цьому контексті фінансово-правовий інститут грошового обігу як частину правової системи утворює певна сукупність норм фінансово-правової галузі, яким властива відповідна предметна специфіка суспільних відносин, що регулюються ними.

Через узагальнення існуючих теоретичних поглядів щодо предмета інституту права¹ можна зробити висновок, що звичайно він розуміється як певна група суспільних відносин. Водночас підкреслимо, що, хоча предмет правового регулювання й розглядається як основний (головний) критерій класифікації галузей та інститутів права, слід визнати обґрунтованою точку зору тих учених, які вказують на незадовільність стану сучасних загальнотеоретичних розробок даної науково-правової конструкції, навіть з огляду на її велику теоретичну й практичну важливість для юридичної науки². Саме про це свідчить наявна багатоманітність критеріїв, за якими конкретними вченими визначається предмет регулювання правового інституту. До того ж деякі автори внаслідок зазначених обставин взагалі заперечують існування критеріїв виділення інститутів права³, з чим не можна погодитися з огляду на плюралізм у підходах окремих науковців до вирішення завдання відносно підстав локалізації розглядуваних нами структурних частин системи права.

¹ Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю. П., Богущкий В. В., Гаращук В. М. та ін. / За ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – С. 27; *Баранов В. М., Поленина С. В.* Система права, система законодавства и правовая система: Лекция. – С. 10; Загальна теорія держави і права: Підручник / Богачова Л. Л., Вороніна М. А., Дашковська О. Р. та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – С. 258; *Лазарев В. В., Литень С. В.* Теория государства и права: Учебник для вузов. – С. 221; Советское административное право / Под ред. Р. С. Павловского. – К.: Вищ. шк., 1986. – С. 12; Теория государства и права: Курс лекций / Под. ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – С. 397; *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права: Учеб. пособие для вузов. – 2-е изд., доп., испр. / Под ред. В. Г. Стрекозова. – М.: Интерстиль, 1997. – С. 292.

² Див.: *Сильченко Н. В.* Проблемы предмета правового регулирования // Государство и право. – 2004. – № 12. – С. 61; *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – С. 23.

³ Див.: *Кононов А. А.* Общенаучная концепция системы права // Правоведение. – 2003. – № 3 (248). – С. 13.

Як зазначає з цього приводу В. Д. Ткаченко, інститут права регулює вид більш чи менш значущих суспільних відносин¹. Підстави визначення такої значущості можуть бути різноманітними й не завжди однозначними, що утруднює обґрунтування локалізації регулювання певної групи суспільних відносин (окремої ділянки, фрагменту чи сторони суспільного життя) конкретним правовим інститутом та його відмежування від предметів правового регулювання як інших аналогічних утворень, так і відповідних галузей права.

У цьому контексті слід вказати на те, що хоча в теорії фінансового права й здійснювалися спроби класифікації фінансових правовідносин залежно від такого критерію, як фінансово-правові інститути², але питання про підстави розмежування предметів таких утворень у складі фінансового права при цьому окремо детально не досліджувалося. Теоретичним фундаментом подолання такої проблеми можуть бути погляди С. Д. Ципкіна, який, розглядаючи питання про визнання тієї чи іншої групи правових норм конкретним правовим інститутом, звертав увагу на труднощі встановлення ступеня потрібної деталізації регулювання, а відтак і визначення об'єму предмета регулювання в галузевих юридичних науках. При цьому відомий радянський юрист-фінансист підкреслював, що відмінність фінансово-правового інституту від усєї галузі фінансового права визначається, головним чином, більш вузьким об'ємом предмета правового регулювання порівняно з галуззю та певною специфікою відокремленої частини взаємопов'язаних однорідних фінансових відносин, що регулюються нормами відповідного фінансово-правового інституту. Як вважав цей науковець, базою виділення розділів та інститутів фінансового права є особливості певних груп фінансово-економічних відносин, що в свою чергу визначають специфіку конк-

¹ Загальна теорія держави і права: Підручник / Богачова Л. Л., Вороніна М. А., Дашковська О. Р. та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – С. 259.

² Див.: Карасёва М. В. Финансовое правоотношение. – Воронеж: Изд-во Воронежского госуниверситета, 1997. – С. 264 – 267; Дмитрик О. О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин: Дис... канд. юрид. наук. – Х., 2003. – С. 94.

ретних методів і форм акумуляції чи розподілу грошових коштів¹.

Якщо розв'язувати таке завдання в зв'язку з напрямками фінансової діяльності держави, які визначають форми та методи правового регулювання суспільних відносин, що пов'язані з акумуляцією, розподілом (перерозподілом) та використанням централізованих та децентралізованих фондів коштів, то варто зауважити, що виокремлення групи суспільних відносин як предмета регулювання фінансово-правового інституту грошового обігу зумовлено фундаментальною значущістю виконуваної ними соціально-економічної ролі в процесі суспільного відтворення.

Розглядувані суспільні відносини є специфічним різновидом фінансових правовідносин, оскільки відповідають існуючим ознакам останніх² та опосередковують організацію й функціонування безперервного руху грошей в економіці, стосуються усіх централізованих та децентралізованих фондів коштів без винятку, впливають на зміст та спрямованість тих суспільних відносин, що регулюються іншими фінансово-правовими інститутами та певною мірою зумовлюють регулятивні можливості таких структурних частин фінансового права. Крім того, суспільні відносини, що пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці, є передумовою й фундаментом застосування конкретних форм та методів фінансової діяльності держави, оскільки останні об'єктивно залежать від функціональних властивостей грошового обігу (які у свою чергу беруть свої витoki в специфіці економічної та юридичної природи, а також функціях грошей) і засновані на них.

Склад фінансово-правового інституту грошового обігу становить комплекс правових норм, які мають певні ієрархію та структуру. Такі правові норми об'єднуються у взаємозалежні підсистеми, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з організа-

¹ Див.: *Цыткин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – С. 22 – 25.

² Див.: *Ровинский Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 62; *Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева.* – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2002. – С. 60 – 62.

цією функціонування безперервного руху грошей у різних формах їх матеріального буття, з одного боку, та у відповідних сферах, секторах, площинах і каналах руху в економіці — з другого.

Об'єднання правових норм у відповідні інститути права пов'язане зі спеціалізацією даного утворення в регулюванні конкретного виду суспільних відносин, яку В. І. Гойман пов'язує з виконанням правовим інститутом властивого тільки йому регулятивного завдання, що не входить у колізію з іншими елементами системи права¹. З цієї точки зору фінансово-правовий інститут грошового обігу є спеціалізованим утворенням у складі галузі фінансового права, яке регулює певну частину (сферу чи сторону) фінансової діяльності держави, а саме - організацію функціонування безперервного руху коштів в економіці.

Як зазначав С. Д. Ципкін, група норм, що утворює фінансово-правовий інститут усередині галузі права, повинна мати відповідну специфіку й становити усталену єдність. Як на підставу такої позиції авторитетний радянський юрист-фінансист вказував на регулювання правовим інститутом «з потрібною деталізацією типового суспільного відношення», через що він набуває відносної самостійності, усталеності й автономності функціонування². Виходячи з такої позиції, слід констатувати, що фінансово-правовий інститут грошового обігу є відносно відособленим утворенням у складі галузі фінансового права, оскільки має певний предмет правового регулювання, що чітко відокремлений від предметів регулювання інших структурних частин фінансово-правової галузі.

Але характеристика усталеності фінансово-правового інституту грошового обігу цим не вичерпується. Мова йде про те, що сталість такого утворення пов'язана не лише з об'єктивним існуванням суспільного відношення певного типу, але визначається й тим, що така модель відносин найкращим чином відображає публічний інтерес у певній сфері суспільного життя, що відбивається у відповідних правових нормах. За їх допомогою формалізуються конкретні суспільні відносини й досягається стабільність існування певної моделі останніх на майбутнє.

¹ Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. – С. 211.

² Див.: Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – С. 23.

Фінансово-правовий інститут грошового обігу в цьому ракурсі є усталеною, відносно відособленою в межах предмета правового регулювання фінансового права сукупністю правових норм, за допомогою яких досягається формалізація суспільних відносин, які пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці країни. Він забезпечує реалізацію обраної державою конкретної моделі грошового обігу, є чинником стабільності фінансових відносин на майбутнє через створення умов руху фінансових ресурсів у країні.

Якщо матеріальний зміст будь-якого правового інституту становить сукупність правових норм, то зовнішня форма такого утворення являє собою об'єктивований комплекс джерел права, відповідне законодавство, яке утворюється із різноманітних нормативно-правових актів, між якими існує стала внутрішня узгодженість. Застосування такої системи актів законодавства для регулювання певної групи суспільних відносин надає останнім юридичної оформленості.

У цьому контексті юридична формалізація суспільних відносин, що є предметом регулювання фінансово-правового інституту грошового обігу, здійснюється через видання відповідних нормативно-правових актів, які є невід'ємною частиною фінансового законодавства держави. Системність законодавства, що регулює грошовий обіг, полягає в єдності основних принципів правотворчості, прийомів законотворчої техніки, субординації нормативно-правових актів, їх узгодженості, деталізації чи охороні одних актів іншими.

Особливістю системи актів законодавства, що регулює грошовий обіг на цей час, є їх багаторівнева структура та відсутність достатнього ступеня зовнішньої систематизації, з одного боку, та досить високий рівень внутрішньої систематизації — з іншого. Це відбиває юридичну єдність норм фінансово-правового інституту грошового обігу в тому самому значенні, яке визначав В.І. Гойман, а саме - норми, що входять до складу фінансово-правового інституту грошового обігу, утворюють єдиний комплекс, виражаються в загальних положеннях, правових принципах, специфічних правових поняттях та через поєднання з іншими фінансово-правовими інститутами утворюють правовий режим фінан-

сових відносин. А саме правовий режим, як вважає Ю.П. Єгоров, конкретизує прийоми й способи правового регулювання відносно окремих інститутів як елементів галузі права¹.

Однією з функціональних ознак правового інституту є повнота відносин, що регулюються нормами такого утворення. З огляду на це фінансово-правовий інститут грошового обігу можна охарактеризувати як такий комплекс правових норм, який охоплює регулюючим впливом усі суспільні відносини, що пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці країни. Особливістю фінансово-правового інституту грошового обігу є цілісна єдність як процесуальних, так і матеріальних правових норм, що регулюють відповідно і процесуальні, і матеріальні суспільні відносини, пов'язані з організацією функціонування безперервного руху грошей в економіці.

Процесуальні норми, які входять до складу розглядуваного фінансово-правового інституту, встановлюють порядок діяльності суб'єктів у сфері грошового обігу та фіксують процедури реалізації руху грошей. Матеріальні фінансово-правові норми в складі фінансово-правового інституту грошового обігу закріплюють склад та структуру системи органів, що сприяють організації та функціонуванню грошового обігу в країні, систему рахунків, за допомогою яких здійснюється облік та рух безготівкових коштів, ліміти залишків готівки в касах підприємств, склад та структуру сучасних систем електронних платежів тощо.

¹ Див.: *Єгоров Ю. П.* Правовой режим сделок // Государство и право. – 2004. – № 11. – С. 39.

О. А. Лукашев, кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПрН України

Побудова системи фінансового права: питання теорії

Значення категорії «система фінансового права» для науки фінансового права важко переоцінити. Без сумніву, її можна віднести до числа фундаментальних, оскільки вона деталізує особливості предмета фінансово-правового регулювання, а тому традиційно залишається в центрі уваги представників фінансово-правової науки. Особливої актуальності питання дослідження змісту категорії «система фінансового права» набуває сьогодні, в умовах динамічної реформації фінансового законодавства.

Питання системи фінансового права, методології її побудови постійно обговорюються в наукових колах. При цьому, на наш погляд, принципового значення набуває завдання обґрунтування тієї чи іншої концепції побудови системи фінансово-правової галузі, адже саме на підставі такої концепції можна сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо систематизації фінансового законодавства.

Одним з найбільш поширених підходів до побудови системи фінансового права є обґрунтування її детермінації структурою фінансової системи держави. Саме тому метою цієї статті є до-

слідження особливостей взаємодії категорій «фінансова система» та «система фінансового права», а також виявлення взаємозв'язку між елементним складом фінансової системи держави та структурним змістом фінансово-правової галузі.

Теоретичні проблеми побудови системи фінансового права як самостійної галузі досліджувались багатьма науковцями, серед яких слід згадати Д. В. Вінницького, В. М. Вишновецького, Л. К. Воронову, Т. С. Єрмакову, Б. М. Іванова, М. П. Кучерявенка, П. С. Пацурківського, Ю. А. Ровінського, Р. О. Халфіну, О. І. Худякова, С. Д. Ципкіна та інших¹.

Обумовленість системи фінансового права структурою фінансової системи держави сьогодні не можна вважати новацією, оскільки ще з радянських часів у науці фінансового права питання щодо взаємозв'язку цих категорій не викликало сумнівів. Одна з найавторитетніших фахівців у галузі фінансового права Н. І. Хімічева зазначає, що «в системі фінансового права відбивається фінансова система Російської Федерації як об'єктивно існуюча економічна основа. Єдність фінансів отримала правове втілення в Загальній частині. Побудова Особливої частини відбиває склад

¹ Див.: *Вінницький Д. В.* Российское налоговое право: проблемы теории и практики. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 397 с.; *Вишновецький В. М.* Система фінансового права України в умовах переходу до ринкової економіки: Дис... канд. юрид. наук. – Чернівці, 2001. – 212 с.; *Воронова Л. К.* До питання про систему фінансового права // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 2. – С. 75–82; *Єрмакова Т. С.* О системе советского финансового права // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 72–79; *Іванов Б. Н.* О системе советского финансового права // Вопросы советского финансового права / Под ред. Е. А. Ровинского: Тр. ВЮЗИ. – М.: ВЮЗИ, 1967. – Т. IX. – С. 34–67.; *Кучерявенко М. П.* До питання про систему фінансового права // Право України. – 2003. – № 4. – С. 33–36; *Він же.* Целостность и системность финансового права // Финансовое право. – 2003. – № 2. – С. 12–17; *Пацурківський П. С.* Проблеми теорії фінансового права. – Чернівці: ЧДУ, 1998. – 276 с.; *Ровинський Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – 193 с.; *Халфіна Р. О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопр. сов. админ. и фин. права. – М.: Изд-во АН СССР, 1952. – С. 182–214; *Худяков А. И.* Основы теории финансового права. – Алматы: Жеті жарғы, 1995. – 288 с.; *Цыпкин С. Д.* Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – М.: Изд-во МГУ, 1983. – 80 с.

його фінансової системи, виокремлення в ній кількох ланок. У результаті бюджетна система, державний, муніципальний і банківський кредит, організація страхування отримали правове оформлення у вигляді відповідних розділів фінансового права»¹.

Проте на сьогодні, враховуючи трансформаційні тенденції в економіці України, а також інших пострадянських країн, виникає нагальна потреба нового осмислення представниками фінансово-правової науки змісту категорії «фінансова система». У цьому контексті становить науковий інтерес стаття відомого російського вченого, професора С. В. Запольського «Про природу поняття «фінансова система Росії»»², в якій поставлено низку принципово важливих питань для подальшого розвитку фінансово-правової теорії. Окремі з цих питань певним чином пов'язані з предметом дослідження цієї статті.

По-перше, відповідаючи на власне запитання «Чи є поняття фінансової системи правовою категорією?», С. В. Запольський зауважує: «Для позитивної відповіді на це питання необхідно як мінімум існування законодавчої дефініції або юридичної конструкції, в якій це поняття має правоутворююче значення»³. Для відповіді на це запитання необхідно звернутися до пострадянського періоду розвитку законодавства України. Термін «фінансова система» неодноразово використовувався в законодавчих актах.

У розділі VI Декларації про державний суверенітет України, присвяченому економічній самостійності, було визначено, що Україна самостійно створює фінансову систему⁴. Законом «Про економічну самостійність Української РСР» (ч. 1 ст. 5) було встановлено, що «Українська РСР має власну фінансову систему»⁵. Дещо пізніше, після внесення змін до Закону України «Про бюджетну систему України» від 29 липня 1995 року законодавче

¹ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Юристъ, 2003. – С. 53.

² Запольский С. В. О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. – 2006. – № 8. – С. 2–8.

³ Там само. – С. 3.

⁴ Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

⁵ Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.

закріплення отримало поняття «ланка фінансової системи», адже ст. 23 зазначеного Закону «Взаємовідносини бюджетів з іншими ланками фінансової системи» встановлювалось, що бюджет є складовою фінансової системи України. Крім того, цією ж статтею було закріплено принцип законодавчого регулювання взаємовідносин бюджету з іншими ланками фінансової системи¹. Таким чином, відповідаючи на поставлене С. В. Запольським запитання, слід констатувати, що поняття «фінансова система» може розглядатись як правова категорія, навіть у разі відсутності безпосереднього закріплення відповідного терміна в законодавстві, оскільки, як слушно зауважує А. М. Васильєв, правові категорії є формою, в якій юридична наука теоретично опановує державно-правову дійсність².

Для науки фінансового права категорія «фінансова система» має методологічне значення, оскільки дозволяє окреслити коло відносин, що становлять предмет фінансово-правового регулювання. Саме тому ми поділяємо думку науковців, які визнають категорію «фінансова система» загальногалузєвою для фінансового права³. Не можна не погодитись із С. В. Запольським, який бачить роль фінансової системи як поняття в тому, щоб співвіднесенням її меж з межами правового регулювання фінансових відносин було можливо контролювати ефективність і відповідність правової форми економічному змісту. Підсумовуючи, С. В. Запольський робить важливий методологічний висновок стосовно того, що фінансова система в гносеологічному сенсі виконує в фінансовому праві практично ту саму роль, що й поняття предмета правового регулювання для всього права в цілому⁴.

¹ Закон України «Про бюджетну систему України» (у ред. від 29 червня 1995 р.) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1995. – № 26. – Ст. 195.

² *Васильєв А. М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 95.

³ *Яричевская Л. В., Яричевский В. С.* Проблемы формирования системообразующих категорий финансового права // Актуальные проблемы финансового права Республики Беларусь, России, Украины / Отв. ред. Д. В. Винницкий. – СПб., 2006. – С. 146.

⁴ Див.: *Запольский С. В.* О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. – 2006. – № 8. – С. 3.

Наведену позицію можна розглядати як один з підходів до визначення предмета фінансового права та окреслення меж фінансово-правового регулювання. Тільки на підставі з'ясування предмета галузі можна робити висновки щодо особливостей побудови її системи, оскільки «для галузей права предмет правового регулювання має першочергове, підвищене системоутворююче значення»¹. Якщо категорія «фінансова система» є визначальною для предмета фінансового права, то безперечно вона безпосередньо впливає на специфіку системи цієї галузі. А тому виникає питання щодо особливостей взаємозв'язку між структурою фінансової системи та змістом системи фінансового права.

М. В. Карасьова відносить фінансову систему до числа чинників, що впливають на побудову системи фінансового права. Але своєрідність її позиції полягає у запропонованні двох критеріїв: економічного і правового. Як економічний критерій виступають фінансова система та грошові потоки, що її обслуговують. Виходячи з існуючої фінансової системи, в науці фінансового права виокремлюються: бюджетне право, інститут державних позабюджетних фондів, інститут фінансів унітарних підприємств, інститут державного та муніципального кредиту. Крім того, система фінансового права включає податкове право, інститут неподаткових доходів бюджету, інститут видатків бюджету, які являють собою правову форму грошових потоків фінансової системи.

Правовим критерієм систематизації фінансового права повинна бути правова класифікація майнових відносин. Її слід використовувати поряд із систематизацією за економічним критерієм². Дуже показовим є той факт, що, запропонувавши критерії побудови, М. В. Карасьова не наводить власного бачення системи фінансового права, підкреслюючи, що питання про систему фінансового права, спираючись на майнову складову, не може бути вирішене через відсутність наукової доктрини³. Крім того, необхідно враховувати, що далеко не всі фінансово-правові відносини

¹ *Алексеев С. С.* Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 170.

² Див.: *Карасева М. В.* Современные проблемы построения системы финансового права // Правоведение. – 2006. – № 3. – С. 98.

³ Там само. – С. 96.

є майновими. Значну частину предмета фінансово-правового регулювання становлять різні організаційні відносини, які лише опосередковано стосуються руху фінансових ресурсів. Тому, на нашу думку, навряд чи класифікацію майнових відносин найближчим часом можна буде розглядати як універсальний критерій побудови системи фінансового права.

На сьогодні невирішеною в теорії фінансового права залишається проблема виокремлення Загальної частини, хоча в кожному навчальному виданні з фінансового права викладається матеріал щодо її змісту. Н. І. Хімичева відносить до Загальної частини норми фінансового права, які закріплюють основні загальні принципи, правові форми і методи фінансової діяльності держави і муніципальних утворень, систему державних органів, що здійснюють фінансову діяльність, та розмежування їх повноважень у цій галузі, основні риси фінансово-правового положення інших суб'єктів, з якими вони вступають у взаємовідносини, загальні положення про організацію фінансового контролю, його форми і методи та інші подібні фінансово-правові норми. Вони діють у масштабі всієї фінансової діяльності держави (та муніципальних утворень)¹.

На наш погляд, Загальна частина фінансового права не може бути аморфним утворенням, що об'єднує норми, які регулюють абстрактні загальні положення, принципи, форми і методи фінансової діяльності. Тим більше не можна погодитися із включенням до Загальної частини фінансового права «... принципів, що покладені в основу зарубіжних інститутів фінансового права»². Ми переконані, що виокремлення певної сукупності правових норм та їх віднесення до Загальної частини зумовлено виключно практичними міркуваннями правового регулювання відповідної групи відносин, що становлять предмет тієї чи іншої галузі. При цьому такі норми повинні бути об'єднані та закріплені у вигляді єдиного, внутрішньо узгодженого масиву. Ідеальним варіантом є фор-

¹ Фінансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. – М.: Юристъ, 2003. – С. 51.

² Фінансовое право: Учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др.; Отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 29.

малізація такого масиву у вигляді Загальної частини в кодифікованому законодавчому акті. Можливість виокремлення Загальної частини свідчить про наявність єдиної галузі права, яка включає цілісну систему об'єднаних та взаємопов'язаних за предметною ознакою правових інститутів.

Ю. А. Ровінський майже півстоліття тому зазначав, що «систематизація норм фінансового права за ознакою загальної та особливої частини дозволила б практично поставити питання про створення фінансового кодексу, в якому були б зосереджені в послідовній логічній системі норми, що регулюють відносини у галузі фінансової діяльності держави»¹. Але сьогодні створення фінансового кодексу виглядає як примарна ідея, яка не має реальних життєздатних перспектив. Водночас необхідно враховувати, що у пострадянських країнах фінансове законодавство кодифікується не на загальногалузевому, а виключно на інституційному рівні. Результатом цієї кодифікації є прийняття бюджетних та податкових кодексів.

Д. В. Вінницький серед факторів, що обумовлюють комплексність фінансового права, вказує на відсутність загальних фінансово-правових положень фундаментального характеру, що закріплені в позитивному праві (загальної частини) та єдиної системи фінансово-правових джерел, що проявляється не лише у відсутності російського фінансового кодексу, але і будь-якого спеціального законодавчого акта стосовно фінансів². Ми переконані, що складність виокремлення Загальної частини в фінансовому праві та відсутність практичних тенденцій кодифікації фінансового законодавства зумовлюються однією причиною, а саме юридичною неоднорідністю фінансових відносин, що виникають у різних сферах фінансової діяльності. Найбільш яскравим прикладом юридичної неоднорідності є суб'єктний склад відносин – бюджетних, податкових та інших. Кодифікація бюджетного і податкового законодавства, на наш погляд, підкреслює юридичну однорідність бюджетних і податкових відносин, що зумовлює пред-

¹ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. – М.: Госюриздат, 1960. – С. 95.

² Винницький Д. В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 86.

метну єдність відповідно бюджетно-правових та податково-правових норм.

Досить важко уявити собі єдину органічну Загальну частину фінансового права, навіть за умови включення до її системи лише двох найбільш споріднених фінансово-правових інститутів – бюджетного та податкового права, хоча за економічною природою бюджетні та податкові відносини нерозривно між собою пов'язані, оскільки за рахунок податкових надходжень головним чином забезпечується формування дохідних частин бюджетів. Ще більш проблематичним буде це зробити у разі включення до системи фінансового права інших інститутів. З цього приводу хотілося б звернути увагу на позицію С. М. Братуся, який свого часу зазначав: «Якщо Загальна частина для певної групи зовнішньо пов'язаних між собою інститутів не може бути вироблена, значить ці інститути регулюють різноманітні суспільні відносини, між ними немає внутрішнього необхідного зв'язку. Адже норми Загальної частини, будучи результатом логічної обробки певної сукупності правових норм, що регулюють певний вид суспільних відносин, відбивають об'єктивно існуючий зв'язок різних сторін та різновидів таких відносин, які відокремлюються всередині них»¹. Подібну думку висловлює і В.Ф. Яковлев, підкреслюючи, що «Загальна частина у кодифікованому акті може бути створена законодавцем не довільно, а лише тією мірою, в якій це диктується змістом матеріалу, що кодифікується, якщо цей матеріал при своїй різноманітності характеризується юридичною однорідністю, має загальні елементи, які можуть бути виокремлені шляхом формування Загальної частини»².

Таким чином, юридична неоднорідність бюджетних, податкових та інших відносин, що виникають у сфері публічних фінансів, є об'єктивним чинником, що зумовлює труднощі кодифікації фінансового законодавства та формування відносно відокремленої Загальної частини фінансового права. Проте у даному випадку слід говорити не про відсутність єдиної галузі або про комплекс-

¹ Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 178–179.

² Яковлев В. Ф. Общая часть гражданского права в современном законодательстве и юридической практике. – Свердловск, 1979. – С. 5–6.

ний характер фінансового права. Фінансове право було і залишається класичною єдиною правовою галуззю, що має самостійний предмет правового регулювання. Але не можна також ігнорувати специфіку галузевого предмета правового регулювання, його різноманітність. Тому в науці фінансового права актуальною залишається проблема пошуку універсальної системоутворюючої фінансово-правової категорії, яка повинна виконувати консолідуючу та координуючу функції в системі фінансово-правового регулювання. Такою категорією, на нашу думку, була і повинна залишатися «фінансова система», оскільки саме на формування, розподіл та використання коштів публічних грошових фондів (тобто фондову складову фінансової системи) спрямована вся система фінансово-правового регулювання.

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

Прояв наднаціональності в Європейському Союзі

Всупереч побоюванням держав втратити суверенну ідентифікацію внаслідок делегування своїх повноважень наднаціональним організаціям термін «наднаціональний» і засновані на ньому концепції організації влади виникають вже наприкінці ХІХ ст., що пояснюється бажанням урядів використати наддержавні механізми для досягнення певних цілей і завдань держави. Однак своєю популярністю «наднаціональність» має завдячувати її використанню для пояснення правової природи Європейського Союзу і співвідношення останнього з державами-членами ЄС. Саме завдяки європейській інтеграції наднаціональність як правова категорія набула визнання і стала предметом жвавих дискусій серед правознавців і передусім представників науки міжнародного права.

Існує декілька підходів до розуміння наднаціональності, кожен з яких має своїх прибічників. Така різноманітність обумовлена, з одного боку, неясністю і неоднозначністю терміна «наднаціональність» у тих документах, в яких він використо-

ується¹, а з іншого — відмінністю методологічних підходів у процесі її дослідження². Як наслідок погляди науковців коливаються від безумовного визнання і до скептичного ставлення до самого факту існування даного явища. Таким чином хоча протягом останніх десятиліть завдяки ґрунтовним працям як західних³, так і російських авторів⁴

¹ Наприклад, резолюція Європейського конгресу 1948 р., Декларація Р. Шумана щодо Вищого європейського органу вугілля та сталі, Договір про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі, проект Договору про заснування Європейського оборонного співтовариства, проект Договору про заснування Європейського політичного співтовариства.

² Так, С. В. Еришов підкреслює, що більшість дослідників обмежуються вказівкою на наявність наднаціонального елемента в компетенції відповідного інституту ЄС, уникаючи комплексного, системного аналізу того, як такий елемент проявляє себе у правотворчій і правозастосовній діяльності інститутів Союзу. Див: *Еришов С. В.* Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 10. — М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2003. — С. 7.

³ Див.: *Kunz J.* Supranational organs. A. J. I. L. 1952, Vol. № 4, p. 695–698; *Hay P.* Federalism and supranational organizations. Patterns for new legal structures. Univ. of Illinois, 1966, p. 214; *Lindeiner-Wilday K. Von.* La supranationalite en tant que principe de droit. Leyden. 1970. p. 118; *Lasok D., Bridge J. W.* Introduction to the law and institutions of the European Communities. L. 1982; *Petriccione R.* Italy: Supremacy of Community Law over National Law // ELR, 1986, vol. 11. — P. 317–328; *Schermers H. -G.* International institutional law. Vol. 1, Leyden, 1972; *Steiner H. A., Vagts D. F., Koh H. H.* Transnational legal problems. Materials and Text; 1994; *Weiler J.* The Community system: the dual character of Supranationalism // YBEL, 1981. — № 1. — P. 267–281.

⁴ Див.: *Бирюков М. М.* Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой подход: Дис... д-ра юрид. наук: 12. 00. 10. — М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2004. — С. 135–176; *Еришов С. В.* Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов. — 163 с.; *Энтин М. Л.* Международные организации и проблема наднациональности // Мировая экономика и международные отношения. — 1988. — № 9; *Королев М. А.* Наднациональность с точки зрения международного права. — С. 3–20; *Муравьев В. И.* Буржуазная юридическая наука о «наднациональном» характере права Европейских сообществ // Вестник Казанского университета. Международные отношения и международное право. — 1979. — № 8. — С. 84–90; *Толстухин А. Э.* Правовая природа Европейского Союза: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 10. — М.: МГИМО МИД РФ, 1997. — С. 136–144; *Фещенко А. С.* Явление наднациональности в деятельности международных органов // Советский ежегодник международного права. — 1987. — М., 1988. — С. 159–171; *Четвериков А. О.* Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. — М.: МГЮА, 1999. — С. 43–46; *Шибалева Е. А.* К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. — 1992. — № 4. — С. 81–93.

вдалося досягнути певного результату у вирішенні цього складного теоретичного питання, однак досі не сформульовано чіткої і загально визнаної теорії наднаціональності.

Якщо протягом останніх десятиліть у серйозних наукових дослідженнях заперечення факту існування такого політико-правового явища, як наднаціональна (наддержавна) організація влади, майже не зустрічається¹, то суперечки щодо її змісту і ознак, а також правомірності визначення тієї або іншої міжнародної організації як наднаціональної лише загострюються.

Переліки характерних рис наднаціональної організації влади, які наводяться в дослідженнях згаданих авторів, виглядають доволі відмінними як за кількістю, так і за своєю значущістю. Так, при її характеристиці вказують на такі риси: держави-члени добровільно делегують наднаціональній організації суверенні права і наділяють відповідною компетенцією для їх реалізації; інтереси наднаціональної організації далеко не в усьому можуть збігатися з інтересами держав-членів, а тому в своїй діяльності вона виходить з власних пріоритетів, в яких відображаються цілі та завдання утвореного союзу; рішення в такій організації можуть прийматися не одностайно, а більшістю голосів всупереч позиції окремих держав-членів; інститути і органи організації мають формуватися з міжнародних чиновників, які не пов'язані позицією уряду держави, яка висунула їхню кандидатуру; право такої організації створюється органами, які юридично непідконтрольні державам-членам, має пріоритет перед національним правом, діє на всій території наднаціональної організації і є юридично обов'язковим для усіх суб'єктів національного права; окремі доволі важливі сфери правового регулювання повністю або частково (конкуруюча компетенція) виключені з ведення національних урядів; здатність організації втручатися в реалізацію питань, що становлять внутрішню компетенцію держави.

Зрозуміло, що далеко не будь-яка наддержавна організація має весь спектр перелічених ознак, як і одна й та сама організація на

¹ Див.: Юмашев Ю. М. О правовой природе Европейского сообщества // Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Н. Топорни-на. – М.: ИГП РАН, 1992. – С. 36; Международное право в современном мире. – М.: Международные отношения, 1991. – С. 8.

різних етапах свого розвитку може характеризуватися різним їх обсягом. Це, однак, зовсім не свідчить про відсутність наднаціональності як явища, якщо в питаннях організації та функціонування наддержавного об'єднання простежується наднаціональний зміст. Саме тому обговорювати в цьому випадку доцільно не стільки факт існування наднаціональної організації влади як такої, скільки ступінь її прояву, особливості її взаємовідносин з державами, які її утворили.

Ще один момент, на якому обов'язково слід робити наголос при розгляді піднятого питання, стосується співвідношення наднаціональної організації та держав-членів. Підкреслимо, організація може бути визнана наднаціональною (наддержавною) лише за умови збереження її членами статусу суверенних держав. В іншому разі означена характеристика організації втрачає будь-який сенс.

У сучасному світі існує декілька міждержавних утворень, яким тією чи іншою мірою властива певна сукупність рис, що відображають сутність наднаціональності¹. Проте з-поміж них традиційно виділяють Європейський Союз (Європейські співтовариства) як інтеграційне об'єднання, яке є найбільш яскравим та беззаперечним прикладом наднаціональної організації. Тому не дивно, що та частина дослідників, яка намагається розкрити зміст наднаціональності емпіричним шляхом, вдається до аналізу саме тих специфічних особливостей, які притаманні Євросоюзу як наддержавному утворенню. Безумовно, сформульоване таким шляхом визначення наднаціональності буде стосуватися передусім Європейського Союзу. Проте, оскільки на даному етапі інші міждержавні об'єднання наднаціонального характеру, наприклад союз Росії з Білорусією або ініційований Російською Федерацією Єдиний економічний простір, значною мірою запозичують форми і механізми ЄС, можна передбачити, що сучасна юридична наука заради пристосування до стрімких змін державно-правового розвитку буде змушена більш широко використовувати понятійний апарат, що склався в результаті організації та функціонування саме Європейського Союзу, для розкриття змісту наднаціональної організації влади як такої.

¹ Так, якщо ООН пов'язують з «глобальною наднаціональністю», то ЄС буде прикладом «регіональної наднаціональності».

Аналіз чинних установчих договорів ЄС та Договору, яким запроваджується Конституція для Європи¹, дозволяє достатньо повно розкрити співвідношення державного суверенітету і наднаціональності, прояв останньої в правовій природі Союзу, а також у компетенції структурних елементів інституційної системи Союзу, в правотворчому та правозастосовному процесах, у здійсненні правосуддя. Проведений аналіз дозволяє сформулювати певні висновки.

Наднаціональними (наддержавними) організаціями на сьогодні повинні бути визнані як ЄС, так і Європейські співтовариства. Створення Європейського Союзу, який у процесі розвитку набув багатьох ознак і властивостей федеративної держави, насправді не привело до створення нової супердержави і найближчим часом не завершиться цим. Відтак функціонування ЄС передбачає збереження суверенітету держав-членів, оскільки наднаціональна влада Союзу, як вже зазначалося, може існувати над державами лише за умови збереження існування самих держав з усіма притаманними їм атрибутами².

В Європейському Союзі має місце добровільна відмова держав-членів від здійснення певної частини суверенних прав на

¹ Хоча ратифікація Договору і зупинена, його можна і потрібно аналізувати під час дослідження правової природи Європейського Союзу, а також тенденцій його розвитку в подальшому.

² Винятком з цього правила можна вважати СРСР, республіки у складі якого формально визнавалися суверенними державами: «Союз РСР – це союзна держава, в якій вперше в історії людства суверенітет цілого (федерації) поєднується з суверенітетом його частин (суб'єктів федерації) – союзних радянських республік. Союзні республіки – це суверенні радянські соціалістичні держави, які об'єдналися з метою здійснення взаємодопомоги в економічному, політичному напрямку і оборони в союзну державу – СРСР». Див.: *Кравчук С. С.* Государственный строй // БСЭ: В 51 т. / Редкол. Б. А. Введенский (глав. ред.). – 2-е изд. – М.: Гос. науч. изд-во «БСЭ», 1957. – Т. 50 (СССР). – С. 9. Аналогічне тлумачення союзних республік як суверенних держав зберігалось до кінця існування СРСР. Див., наприклад: *Політичний словник / За ред. В. К. Врублевського, А. В. Кудрицького, В. М. Мазура, А. В. Мяловицького.* – 3-є вид. – К.: Гол. ред. Української Радянської енциклопедії, 1982. – С. 514, 605. Фактично суверенний статус союзних республік (мова йде про членство в ООН України і Білорусії) підтверджувало також їхнє членство в ООН (як відомо, до складу цієї організації входять виключно суверенні національні держави (статті 3, 4 Статуту ООН).

користь наднаціональної організації. Прийнято вважати, що через добровільне самообмеження суверенітету і колективну реалізацію на рівні Союзу делегованих йому суверенних прав відкриваються принципово нові можливості для більш ефективного функціонування держав-членів ЄС. Саме тому правомірно зробити висновок про те, що внаслідок входження до Союзу суверенітет держав-членів не принижується, а навпаки, держави внаслідок його колективного здійснення отримують право і реальну можливість суттєво розширити сферу своєї діяльності за межами територіального верховенства. Крім того, слід наголосити на тому, що передача державою окремих суверенних прав, яким, як відомо, не властива така ознака, як невідчужуваність¹, не може тлумачитися як обмеження суверенітету в цілому.

Держави-члени ЄС делегують інтеграційним органам Союзу широке коло повноважень у законодавчій та судовій сферах. Окрім цього, Європейський Союз наділений державами-членами правом розширювати межі своєї компетенції. Більше того, за мовчазної згоди національних урядів Союз завдяки діяльності Суду Європейських співтовариств має здатність фактично розширювати свою компетенцію за межі, визначені установчими договорами, керуючись доктриною повноважень, існування яких припускається.

Інтеграційне право ЄС не є функціональним додатком ані міжнародного, ані національного права. Це самостійна правова система, яка також має наднаціональний характер². Про наднаціональний характер права ЄС свідчить таке:

- європейське право створюється наднаціональними інститутами, які юридично не підконтрольні державам-членам. Важливо зазначити, що інститути ЄС здатні приймати обов'язкові для держав-членів рішення, навіть тоді, коли одна або декілька держав-членів негативно ставляться до такого рішення;

- окремі важливі питання повністю (виключна конкуренція наднаціональної організації) або частково (конкуруюча компетенція) виведені з-під ведення держав-членів;

¹ Див.: Цвік М. В. Загальне вчення про державу // Загальна теорія держави і права: Підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачева та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 41.

² Див.: Еришов С. В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов. – С. 8–9.

- право ЄС автоматично застосовується до суб'єктів національного права держав-членів.

Про наднаціональний характер ЄС свідчить наявність механізму стримувань і противаг¹, специфіка якого полягає в існуванні органів та інститутів влади², що утворюють цілісну інституційну структуру, що характеризується системністю наднаціонального змісту³. Стабільність цієї системи забезпечується додатковими, порівняно з існуючими в державах-членах, зв'язками між гілками влади шляхом перенесення деяких функцій кожної з гілок на інститути (органи) іншої.

Важливе значення для визначення Євросоюзу як наднаціональної організації має наявність у Союзу права приймати рішення кваліфікованою більшістю голосів. Як вже зазначалося, прийняті в такому разі рішення можуть не збігатися з волевиявленням окремих держав-членів.

Нарешті, Європейському Союзу властива ще одна важлива ознака наднаціональної організації: чиновники Союзу виступають і діють від його імені та в його інтересах. Хоча члени Комісії призначаються за загальною згодою урядів держав-членів, однак як єврочиновники вони не можуть представляти і/або захищати інтереси тієї держави, громадянином якої вони є і яка висунула їх кандидатуру. Більше того, членам Комісії при здійсненні своїх повноважень прямо забороняється звертатися із запитом і отримувати інструкції від урядів або інших органів держав-членів, як державам-членам заборонено будь-яким чином впливати на позицію членів Комісії⁴. Порівняно з Маастрихтським договором Ніццький договір ще більше посилив незалежність єврокомісарів,

¹ Яковюк І. В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституційній системі Європейського Союзу: постановка питання // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2003. – Вип. 5. – С. 17-27.

² Прийнято вважати, що в своїй сукупності вони утворюють п'ять гілок влади: законодавчу, виконавчу, судову, наглядову та координаційно-спрямовуючу.

³ Разом з тим, це не означає, що всі органи ЄС мають наднаціональний характер.

⁴ Договір о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 657.

передбачивши, що висунення і подальше призначення членів Комісії здійснюється не національними урядами за загальною згодою, а кваліфікованою більшістю Ради. При цьому вони стають незалежними як від урядів своєї держави, так і від самої Ради, яка не може призупинити або припинити їх повноваження.

У наукових дослідженнях, присвячених Європейському Союзу, справедливо зазначається, що названі ознаки певною мірою проявляються в правовій природі й інших наднаціональних організацій (наприклад, ООН, ВТО або Рада Європи). Це в свою чергу породжує проблему виокремлення ЄС з-поміж інших наднаціональних організацій. У літературі можна зустріти різні підходи стосовно підстав для такого виокремлення¹. Не заперечуючи їх, хотілось би, разом з тим, наголосити, що ступінь наднаціональності ЄС обумовлюється передусім обсягом і видом делегованих Союзу суверенних прав; існуванням Європейського парламенту, що обирається безпосередньо громадянами ЄС; наявністю в ЄС права самостійно розширювати межі своєї компетенції; постійним розширенням процедури прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів; верховенством права ЄС стосовно права держав-членів. Лише при аналізі сукупності всіх цих факторів можна зробити висновок про ступінь наднаціональності певної організації.

Визначення Європейського Союзу як наднаціональної організації було б неповним і не об'єктивним, якщо не вказати на той факт, що наднаціональність ЄС чітко простежується лише в рамках першої опори (соціально-економічна сфера), тоді як у межах другої (проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки) і третьої опор (співпраця у кримінально-правовій сфері) домінує міждержавна форма співробітництва. Ця обставина безумовно ускладнює питання щодо характеристики Європейського Союзу і чіткого визначення його правової природи, а також обумовлює актуальність продовження її дослідження.

¹ Наприклад: Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект). – С. 45.

В. Д. Воднік, кандидат філософських наук,
доцент, старший науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування АПрН України

Проблеми сім'ї та державно-правовий потенціал їх вирішення

Фундаментальні зміни в політичних, соціальних, економічних умовах та в суспільній свідомості громадян України, привнісши в суспільне життя чимало позитивного, призвели водночас до загострення протиріч у сімейному вихованні дітей. Суперечності доби, які об'єктивно відчуває на собі сучасна українська родина, поділяються на зовнішні та внутрішні. Потужний вплив на розвиток сім'ї справляють зовнішні суперечності, зумовлені характером відносин між суспільством та сім'єю, оскільки вони відображають державну політику у сфері економіки, демографії, сім'ї та ін. Внутрішні ж суперечності відображають характер відносин у самій сім'ї між членами родини (за змістом і сферою взаємодії). Вміння вичленовувати існуючі внутрішні і зовнішні суперечності, розуміти їх причини і взаємопов'язаність, бачити шляхи їх розв'язання в інтересах сімей і їх окремих членів на державному (у загальній і сімейній політиці держави), фаховому (зусиллями спеціалістів) та індивідуальному рівнях (зусиллями самих членів сімей) значною мірою могло б поліпшити становище сімей в Україні і можливості реалізації їх виховної функції.

Метою статті є аналіз проблем виховного потенціалу сім'ї та державно-правового потенціалу їх вирішення.

Загальнотеоретичні аспекти проблеми, що досліджується, достатньо висвітлені у працях О. І. Антонова, С. І. Голода, Т. О. Гурко, І. О. Двойменного, А. І. Долгової, В. Д. Єрмакова, М. С. Мацьковського, І. М. Міньковського, І. О. Топольської тощо.

На думку науковців, викладачів, працівників різних установ, які мають справу з неповнолітніми (служби у справах неповнолітніх, кримінальна міліція у справах неповнолітніх, спеціальні установи для неповнолітніх тощо), несприятлива обстановка в сім'ї та її негативний вплив є основною причиною злочинності неповнолітніх. Саме на розгляді цього аспекту ми зупинимося більш детально. В роботі використовуються дані дослідження, яке проводилось протягом п'яти років з використанням традиційних методів одержання інформації. Зокрема: 1) аналізу статистики з даної проблеми, архівних кримінальних справ у судах Харкова та області, інформації про стан реалізації Державної політики щодо дитинства у Харкові в частині виконання Указу Президента України «Про додаткові заходи щодо запобігання дитячій бездоглядності» від 28. 01. 2000 р. № 113/2000; 2) опитування учнів і викладачів середніх загальноосвітніх шкіл, коледжів, ліцеїв і центрів професійно-технічної освіти (ЦПТО) у м. Харкові¹; неповнолітніх, які перебувають у спецшколі; засуджених Курязької ВТК; 3) інтерв'ювання співробітників служб у справах неповнолітніх Харкова; 4) вивчення нормативно-правових актів².

¹ Учні розглядалися як контрольна група. Це дало можливість провести порівняння відповідей неповнолітніх, які вчинили злочин, і тих, хто не є злочинцями. Якщо сприятливі соціальні умови розвитку правильно формують особистість і таке формування є стійким, широко визначає її поведінку, то, мабуть, несприятливі умови мають ті ж можливості, але вже з негативного формування. Численні кримінологічні дослідження умов життя і виховання неповнолітніх показали, що, як правило, ці умови були досить несприятливими, відрізнялися від умов, у яких жили і розвивалися неповнолітні з контрольної групи.

² Закон України «Про органи і служби по справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх» (24. 03. 1995 р.); Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» (15. 11. 2001 р.); Закон України «Про соціальну роботу з дітьми і молоддю» (21. 06. 2001 р.); Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх (08. 07. 1995 р.) та ін.

Сім'ї, згідно з її природою, притаманна первісна і до того ж вельми тривала функція виховання дітей. Виховний потенціал родини являє собою комплекс умов і засобів, які в сукупності визначають її педагогічні можливості. Найважливішими в цьому комплексі є матеріальні і побутові умови, чисельність, структура, духовно-моральна, емоційно-психологічна і трудова атмосфера родини; життєвий і професійний досвід батьків; організація сімейного дозвілля, сімейні традиції; система і характер внутрішньосімейного спілкування; рівень освіти і педагогічної культури дорослих членів (у першу чергу матері і батька), розподіл між ними виховних обов'язків тощо.

Недоліки і порушення в сімейному вихованні є основним джерелом формування тих переконачень особистості підлітка, які зумовлюють вчинення злочину. Вони спричиняють до 80% випадків протиправної поведінки неповнолітніх¹. При цьому слід мати на увазі, що і вплив інших джерел кримінального «зараження» неповнолітніх значною мірою стимулюється позицією сім'ї.

Останнім часом зростає кількість сімей, що розпадаються, та дітей, які жебракують, бродяжать і потрапляють до спеціальних дитячих закладів. Кількість неблагополучних сімей, діти з яких перебувають на обліку служб у справах неповнолітніх (СШ) Харкова, суттєво не змінюється.

Ми виходили з положення, що формування особистості визначається не тільки мікросередовищем, але і макросередовищем. Іншими словами, неповнолітні завжди відчувають вплив не лише свого найближчого оточення — батьків, вихователів, друзів, сусідів тощо, але і вплив усього суспільства і держави, який здійснюється через відповідні навчальні і виховні установи, засоби масової інформації, громадські організації тощо. І в цьому аспекті злочинність неповнолітніх є наслідком не лише сімейного неблагополуччя, негативного впливу найближчого оточення, а й певних особливостей соціально-економічного і політичного розвитку суспільства у трансформаційному періоді. Нестабільність і невизначеність у політичній, економічній, фінансовій, ідеоло-

¹ Інформація про стан реалізації Державної політики щодо дитинства у м. Харкові в частині виконання Указу Президента України «Про додаткові заходи по попередженню дитячої бездоглядності» від 28. 01. 200 р. № 113/2000.

гічний, правовий, культурний, духовний сферах зумовили виникнення й загострення негативних процесів і тенденцій соціальної дійсності. Це водночас позначилось і на соціально-психологічному стані населення. Поширилися прояви зневіри у спроможність державних структур забезпечити економічний, соціальний та правовий захист особи, байдужого ставлення до дотримання законів, правового нігілізму.

Внаслідок переходу до ринкової економіки в останні роки спостерігається нестабільність рівня життя більшості сімей в Україні. Найбільш уразливими є сім'ї, які виховують дітей, особливо багатодітні та сім'ї, в яких немає годувальника, а також ті, в яких працездатні члени сім'ї не мають регулярного доходу.

Найбільш незахищеними від соціальних потрясінь і вразливими до впливу криміногенних факторів є неповнолітні. Як одну з причин злочинності неповнолітніх у науковій літературі виділяють недостатню увагу з боку держави і громадськості до проблем неповнолітніх. Хоча слід зазначити, що законодавство України в цілому надає можливості для забезпечення широкого спектра прав і свобод дітей. Вихідною ідеєю законодавчого забезпечення прав дітей в Україні загалом є принцип «усі діти рівні від народження». Відповідно до ст. 52 Конституції України діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним. З часу набуття Україною незалежності прийнято і введено в дію низку законодавчих та інших нормативно-правових актів загального призначення, норми яких спрямовані на поліпшення соціального стану неповнолітніх. До них належать: Декларація про загальні принципи державної молодіжної політики в Україні; Закон України «Про сприяння соціальному становленню і розвитку молоді України»; Закон України «Про фізичну культуру і спорт»; Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо реалізації державної молодіжної політики»; Указ Президента України «Про Національну програму «Діти України»; Указ Президента України «Про Національний фонд соціального захисту матерів і дітей «Україна — дітям»; Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації»; Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян»; закон «Про

органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх» тощо. Свідченням реального посилення уваги до розв'язання проблем, у тому числі і злочинності неповнолітніх, стало затвердження Харківською обласною державною адміністрацією «Комплексної програми профілактики злочинності в Харківській області на 2006–2010 роки».

Ці документи визначають головні завдання державної молодіжної політики, права неповнолітніх на охорону життя, здоров'я, їх всебічний розвиток, встановлюють гарантії в отриманні освіти, працевлаштуванні, у використанні вільного часу, надання різного виду соціальної допомоги, зміцнення ролі сім'ї у вихованні підростаючого покоління, забезпечення духовно-морального розвитку з одночасним запобіганням впливу негативних факторів.

Однак реальна ситуація в суспільстві вимагає з боку держави подальших конкретних та ефективних заходів щодо правового захисту дитинства. Зокрема, потребує більш чіткого визначення законодавством статусу органів опіки і піклування. Незважаючи на актуальність та загострення протягом останніх років проблеми забезпечення прав неповнолітніх, обов'язки щодо формування та реалізації державної політики з питань опіки та піклування так і не було покладено на жоден орган центральної виконавчої влади.

Назріла необхідність розроблення та прийняття відповідних нормативних актів з питань забезпечення і дотримання житлових і майнових прав дітей. Приватизація житла, яка штучно проводиться без урахування інтересів неповнолітніх, недосконалий механізм щодо отримання дозволу на відчуження майна (житла) від імені неповнолітнього, безконтрольний продаж або придбання без урахування інтересу дітей позбавляє майбутнє покоління конституційного права на житло і, як наслідок, — поповнення армії осіб без певного місця проживання. Відсутні механізми боротьби з тиражуванням у засобах масової інформації, розміщенням на вулицях міста рекламних щитів з пропаганди тютюнових виробів, алкогольних напоїв, показом фільмів з демонстрацією насильства, жорстокості, антисоціальних проявів, так само й виданням і продажем відповідної літератури. Не спрацьовують нормативно-правові акти щодо діяльності комп'ютерних клубів, ігрових залів, Інтернет-кафе з визначенням обов'язкових відповід-

них умов (санітарних норм, обмеження часу перебування в них дітей, відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності за зміст ігрових програм тощо). А це в свою чергу сприяє злочинності серед неповнолітніх і у Харкові.

Можна зазначити, що в останні роки умови виховання в цілому і сімейного зокрема змінилися, стали більш складними, і відповідно змінюються його форми, методи, пріоритети. Але сутність і значення сімейного виховання залишаються колишніми. Важлива демографічна характеристика, яка має кримінологічне значення, — неповнота родини. За результатами вивчення архівних кримінальних справ щодо неповнолітніх, які вчинили злочини, 36,8% росли і виховувались у неповних сім'ях, а серед неповнолітніх контрольної групи — 26,4%.

Слід зазначити, що ототожнювати неповну родину з неблагополучною образливо для її членів і неправильно по суті. Звичайно, неповна родини має певні обмеження в можливостях контролю за поведінкою, проведенням часу, зв'язками дітей. Виникають труднощі, пов'язані в основному з жіночим характером виховання, оскільки в переважній частині неповних родин діти залишаються з матір'ю. Але ці труднощі переборні за умови правильної педагогічної позиції дорослих і необхідної соціальної допомоги. У дітей у таких родинах у багатьох випадках раніше формується почуття відповідальності, вони раніше дорослішають. Більш того, збереження повної структури в родинах, у яких один з батьків (звичайно батько) перетворився на джерело антигромадського впливу на дітей, незрівнянно більш згубне для виховного процесу в родині, ніж розлучення в ім'я відновлення нормальної виховної атмосфери.

Неповнота родини небезпечна тим, що спричиняє бездоглядність, відсутність колективного впливу і т. п. Звичайно бездоглядність визначається як послаблення або відсутність нагляду за поведінкою і заняттями неповнолітніх і виховного впливу на них з боку батьків (осіб, які їх замінюють). Бездоглядність — процес двосторонній. Для неї характерна також поява відчуженості самих неповнолітніх від родини і навчального (трудового) колективу й одночасна байдужність останніх до проявів особистісної деформації дітей і підлітків, які посилюються, що є і джерелами нега-

тивного впливу на них. Бездоглядність — постійний супутник злочинів неповнолітніх, одна з умов, що сприяє їх вчиненню. Про це переконливо свідчать матеріали слідчої і судової практики, наукових досліджень. Тісний зв'язок бездоглядності зі злочинністю цілком з'ясований. За даними дослідження 25,4% неповнолітніх вчинили злочин з 20 до 24 години, 11,9% з 0 до 4 годин. Як одна з умов вчинення злочину зазначається слабкий контроль за неповнолітніми — 61,6% (за даними аналізу судових справ неповнолітніх злочинців). Мова йде не просто про послаблення формального контролю батьків за поведінкою дітей, але і про сформований мікроклімат родини, серйозні дефекти у самому ставленні батьків до своїх функцій вихователя, демонстрації дітям соціальної безвідповідальності, байдужості до їхньої долі або очевидної для дітей неможливості повноцінного виконання цих функцій.

Результати аналізу кримінальних справ неповнолітніх злочинців свідчать про те, що злочин був вчинений у стані алкогольного сп'яніння у 23,1%, сильного алкогольного сп'яніння у 2,1%, наркотичного сп'яніння у 0,4% випадків. 4,3% неповнолітніх перебували на обліку в психо-неврологічному диспансері, 1,7% раніше там перебували. Далеко не всіх підлітків, що вживають наркотики й алкоголь, вчасно ставлять на облік. Переважна частина підлітків, яких виявляють і ставлять на облік, — це особи, які вчинили суспільно небезпечні діяння чи злочини, однак неповнолітніх, які вживають наркотики та спиртні напої, але ще не вчинили протиправних діянь, виявляють украй рідко. Але необхідно брати до уваги, що саме з їх боку й слід чекати у майбутньому вчинення злочинів та інших антигромадських дій.

Неблагополучна родина формує дітей за своїм образом і подобою. З неї — якщо лише умови життя і виховання не будуть вчасно нормалізовані в результаті втручання ззовні — у багатьох випадках виходять молоді люди, що перейняли в дорослих членів родини цинічне ставлення до моральних цінностей, неповагу до навколишніх людей, зневажливе ставлення до суспільних норм поведінки. Більше 27% опитаних вихованців Курязької ВТК вважають, що для досягнення успіху в житті дуже важливо бути сильним, жорстоким, більше 70% — вивертким, спритним. У контрольній групі були багатоваріантні відповіді, зокрема: для 94,8%

учнів важливо для досягнення успіху в житті бути цілеспрямованим, для 85% — мати вищу освіту, для 70,2% — бути чесним, правдивим (так вважають 32% вихованців Курязької ВТК).

Отже, негативні форми поведінки дорослих членів родини сприяють тому, що неповнолітній не просто переймає негативні зразки поведінки, але засвоює негативну ціннісну орієнтацію, реалізуючи її вже у власній антигромадській поведінці. Це, зокрема, позначається на мотивах і характері злочинів.

Для нейтралізації несприятливої обстановки в сім'ї, її негативного впливу на неповнолітніх потрібна державна програма подолання всіх видів сімейного неблагополуччя.

Занепад моральної позиції членів сім'ї, неправильна педагогічна позиція батьків розглядаються як складові елементи сімейного неблагополуччя.

За оцінкою педагогів, працівників служб у справах неповнолітніх ця позиція характеризується: небажанням займатися вихованням дітей у принципі (близько 18% за матеріалами вивчення кримінальних справ неповнолітніх злочинців вказали на байдуже ставлення до себе з боку батьків; у контрольній групі ці показники значно менше), батьки неповнолітніх з контрольної групи цікавляться навчанням, поведінкою, переживаннями, друзями, проведенням дозвілля майже щодня (понад 71% відповідей); недооцінкою необхідності займатися вихованням постійно, послідовно ускладнюючи його цілі (подібні обставини в родинах правопорушників зустрічалися частіше, ніж у родинах неповнолітніх контрольної групи); використанням обмеженого набору виховних засобів, переважно бесід або фізичних покарань (понад 29% правопорушників Курязької ВТК вважали, що на їхні дитячі провини батьки реагували м'яко, діючи повчаннями, але майже половина (46,8%) повідомила, що за провини їх заслужено били; 5,7% заявили, що вони піддавалися жорстоким побиттям і катуванням. Учні з контрольної групи відзначили, що вдома за провини з ними проводять бесіди (понад 37% відповідей), кричать, лають (близько 30% відповідей). 24% вказали на різні методи покарання (не дають «кишенькові» гроші, не купують нові речі, не випускають на вулицю, забороняють грати, дивитися телевізор,

засуджують, байдуже ставляться, ігнорують, не розмовляють тощо); підвищеною опікою (дослідження показало, що для батьків неповнолітніх правопорушників властиве недостатньо критичне ставлення до прорахунків у вихованні своїх дітей. Лише частина практично усвідомлює, що ці прорахунки мають місце, у той час як більшість батьків схильна пояснювати труднощі своїх дітей аморальним впливом їхніх друзів, недоліками виховної роботи в школі тощо).

Як на один з найважливіших криміногенних факторів у науковій літературі вказують на недоліки у роботі навчальних закладів, невирішені проблеми шкільного навчання і виховання, особливо недоліки у системі правового виховання (більшість опитаних у спецшколі зазначили, що вони не мали уявлення, що дії, які вони вчинили, є правопорушенням), що різко загострилися в період соціальної й економічної кризи. Так, зокрема, вважають 36% працівників правоохоронних органів і 82,6% викладачів загальноосвітніх шкіл і центрів професійно-технічної освіти (ЦПТО), які були опитані у процесі дослідження. При цьому 37% педагогів вважають, що останнім часом стан дисципліни і правопорядку в школах і ЦПТО значно погіршився; 45,6% вважають, що помітних змін у цьому відношенні немає, а 8,7% оцінюють ситуацію в оптимістичному світлі: «становище поліпшилося». Однак подальші заяви педагогічних працівників навряд чи можуть служити підставою для оптимізму. Називаючи й оцінюючи значущість труднощів, яких зазнають навчальні заклади, викладачі майже одноставно відзначили загальне падіння авторитету знань (67,4% відповідей вчителів шкіл і 56,8% відповідей викладачів центрів професійно-технічної освіти); зубожіння родин учнів (на думку 37,8% вчителів шкіл і 38,9% викладачів училищ); неможливість профорієнтації в зв'язку з ростом безробіття (32,6% відповідей вчителів шкіл і 33,3% відповідей викладачів училищ); правовий нігілізм сучасного суспільства (45,2% відповідей викладачів шкіл і 47,4% викладачів училищ); погане матеріальне забезпечення навчально-виховного процесу (на думку 31,8% вчителів шкіл і 45,7% викладачів училищ); недостатній рівень правового навчання учнів; занедбаність культурно-масової роботи в школі; низьку заробітну плату викладачів (на думку 58,1% вчителів і 75,7% викла-

дачів училищ) і їх «втечу» зі шкіл. На 3 бали (за 5-бальною системою) визначили викладачі шкіл і центрів професійно-технічної освіти ступінь впливу такого криміногенного фактору, як недосконалість системи навчання і виховання (27,8% відповідей).

На роботу навчальних закладів суттєво впливають і відсутність чітких ідейних орієнтирів, розмитість морально-етичних норм у суспільстві, страйки вчителів, що, у свою чергу, породжують у подальшому штучну інтенсифікацію занять, надмірну завантаженість учнів. Як наслідок — багато учнів втрачають інтерес до навчання, відвідують школу під тиском батьків, а деякі не відвідують взагалі.

З метою запобігання негативним проявам серед дітей, у тому числі пияцтву, наркоманії, дитячій бездоглядності і безпритульності, службами у справах неповнолітніх Харкова забезпечено виявлення дітей, які жебракують, вчиняють правопорушення або стали жертвами злочинної діяльності дорослих. Так, за період реалізації Указу Президента¹ службами у справах неповнолітніх проведено більше 1700 профілактичних рейдів містом Харковом, виявлено понад 5500 дітей. Звертає на себе увагу, що значний відсоток затриманих дітей — це учні загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних училищ. Дані свідчать про значний відсоток дітей з неблагополучних сімей — приблизно 60% та дітей з інших регіонів — 20–28%. Хоча водночас зменшилась кількість дітей, схильних до бродяжництва та жебракування 60% (2002 р.) до 30% (2005 р.)

Великий відсоток дітей, учнів навчально-виховних закладів, які не відвідують заклади освіти, бродяжать та жебракують, є наслідком недоліків системи роботи закладів освіти з питань профілактики правопорушень серед дітей, неефективної роботи із сім'ями, особливо з функціонально неспроможною категорією, відсутністю індивідуальної роботи з важковиховуваними і схильними до вчинення правопорушень та злочинів учнями. Очевидною є необхідність більш тісного контакту працівників кримінальної міліції у справах неповнолітніх з адміністрацією навчальних закладів з питань виявлення неповнолітніх правопорушників і

¹ Інформація про стан реалізації Державної політики щодо дитинства у м. Харкові в частині виконання Указу Президента України «Про додаткові заходи по попередженню дитячої бездоглядності» від 28. 01. 2000 р. № 113/2000.

відповідного реагування щодо усунення чинників, що спричиняють відтік неповнолітніх з навчальних закладів.

До того ж майже відсутнє опікування підлітків із боку держави. Водночас позитивні аспекти діяльності різних інститутів позашкільного виховання дітей є очевидними. За радянських часів палаци та будинки піонерів, спортивні школи, станції юних техніків, юних натуралістів, гуртки при школах відвертали підлітків від негативного впливу вулиці. Але, як не прикро, на даний момент ця система зруйнована. Отже, виходить, що в період побудови ринкової економіки займатися дітьми нема кому.

Від початку 90-х років ХХ ст. були зруйновані або кардинально перебудовані практично всі раніше створені ланки спеціалізованої виховно-профілактичної системи. Школи, інші навчальні заклади для неповнолітніх втрачають виховні функції. Припинили діяльність численні молодіжні громадські організації з дозвілля. У неповнолітніх правопорушників не стало ні наставників, ні громадських вихователів. Знайти кожному неповнолітньому справу «до вподоби» (за його інтересами й нахилами) — найважливіша умова профілактики втягнення неповнолітніх у вчинення злочину або іншу антигромадську діяльність.

В організації дозвілля дітей традиційно значна роль належить позашкільним навчальним закладам. Виконувати провідну роль у системі організації дозвілля дітей покликані клуби за місцем мешкання. На сьогодні в Харкові працює 152 клуби за місцем проживання і вони охоплюють позашкільною роботою більше 14,6 тис. дітей, з яких більше 400 дітей девіантної поведінки та тих, які виховуються в неблагополучних сім'ях. На жаль, тільки 26% дітей із загальної кількості неповнолітніх, які стоять на спеціально-профілактичному обліку, а також з неблагополучних сімей беруть участь у гуртковій та секційній роботі клубів за місцем проживання.

Велике значення має літнє оздоровлення соціально-незахищених дітей, зокрема підлітків девіантної поведінки. Так, влітку було оздоровлено: 2003 р. — 538 дітей девіантної поведінки (за планом 423, тобто 127,3%); 2004 р. — вперше управлінням освіти Харківської міської ради була організована робота цілодобового літнього оздоровчого табору на 100 дітей із малозабезпечених сімей на базі міської загальноосвітньої школи-інтернату № 14.

За ініціативою ССН Харкова протягом останніх років організовано роботу таборів для дітей, схильних до правопорушень, з яких 7 — відкрилися у 2004 році, що дало змогу оздоровити 900 дітей девіантної категорії із запланованих 656 чол. (137%). У 2005 р. було організовано роботу 8 таборів для дітей, схильних до правопорушень, оздоровлено 1008 дітей (за планом 1015, тобто 99,3%)¹. Потрібно також зазначити позитивну тенденцію з питання відкриття профільних оздоровчих таборів для дітей з девіантними формами поведінки.

При цьому слід зазначити, що відсутність належного фінансування для утримання закладів організації дозвілля і проведення вільного часу неповнолітніми призводить до перепрофілювання, передачі або здачі в оренду їх приміщень комерційним структурам. До того ж багато клубів і спортивних секцій розташовані в непридатних для занять приміщеннях, потребують ремонту, погано обладнані тощо. Одночасно відбувається масове скорочення штатів педагогів-вихователів та інструкторів фізкультури за місцем проживання. За таких обставин значно зменшилась кількість підлітків, охоплених організованими формами дозвілля. Крім цього, культурно-розважальні та спортивні заклади для багатьох стали недоступними через високі ціни. Неповнолітні за умов незадовільної організації дозвілля не дуже прагнуть проводити свій вільний час у гуртках за інтересами.

Сьогодні окремі разові заходи, що проводяться, розраховані здебільшого на пасивне споглядання і не сприяють потребам молоді у виявленні та становленні особистості, а також залученню до організованих, суспільно корисних, індивідуальних форм дозвілля. Тривала відсутність соціально корисної зайнятості (навчання, роботи) може розглядатися як причина злочинності неповнолітніх.

Отже, дослідження проблем сім'ї має не лише теоретичне, але і практичне значення, дає додаткові можливості для правильних і своєчасних висновків відносно не лише сьогодення, але і майбутньої поведінки конкретних осіб, для здійснення профілактич-

¹ Інформація про стан реалізації Державної політики щодо дитинства у м. Харкові в частині виконання Указу Президента України «Про додаткові заходи по попередженню дитячої бездоглядності» від 28. 01. 200 р. № 113/2000.

них заходів. Мета «Державної програми підтримки сім'ї у 2006–2010 роках» полягає у створенні умов для утвердження в суспільстві духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої, соціально благополучної сім'ї, забезпеченні виконання сім'єю основних її функцій.

Розв'язання проблеми можливе шляхом здійснення комплексу взаємопов'язаних заходів, спрямованих на: економічну підтримку сім'ї з використанням важелів податкової та кредитної політики; забезпечення відповідного соціального захисту, в тому числі удосконалення механізмів надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям; здійснення соціального супроводу сімей; здійснення освітніх, інформаційних заходів, спрямованих на підвищення престижу інституту сім'ї, розв'язання соціальних проблем різних категорій сімей.

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

І. В. Воронова, науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування АПРН України

Правоповага як елемент правової культури

Після проголошення незалежності, коли Україна відмовилася від тоталітарних методів управління і конституційно закріпила прагнення до розвитку та зміцнення демократичної, соціальної, правової держави, визнала основні права та свободи людини і громадянина, відразу ж дався взнаки низький рівень як загальної, так і правової культури, що проявився в певних формах правового нігілізму, зневаги й нехтування законами у процесі регулювання суспільних, зокрема економічних, відносин як на рівні державних службовців, так і громадян.

Правоповага являє собою особливий структурний елемент правової культури суспільства та особистості. При низькому рівні правової культури поважне ставлення до права не може виявити себе як помітна і поширена цінність. Так, за радянських часів «суспільство вчилося не стільки поважати закон, шукати в юридичних інституціях шляхи і засоби захисту своїх порушених прав, скільки остерігатися їх. Низький авторитет закону, правового регулювання зумовлював і відповідний рівень інтересу населення до нормативно-правових основ життя; рівень правової культури суспільства загалом»¹. Без реальної правової культури правоповага як стан психологічного світу особистості та як правова цін-

¹ Менюк О., Головченко В. Формування правової культури підприємців як практична потреба // Право України. – 2001. – № 1. – С. 114–116.

ність суспільства просто не може відбутися. Ось чому питання співвідношення і взаємозв'язку правової культури і правоповаги мають важливе теоретичне і практичне значення. О. Менюк у цьому зв'язку зазначає: «Проблема правової культури (суспільства, особи, держави, окремих категорій громадян), незважаючи на деяку активізацію досліджень у цій галузі, залишається недостатньо розробленою в юридичній науці. Досі немає ясності в понятійній характеристиці правової культури особи і суспільства, її структури, щодо співвідношення різних елементів, а також пов'язаної з нею категорії — правосвідомості людини і громадянина. Подальшого дослідження потребує також визначення місця правової культури в системі соціокультури, пошук шляхів і способів її формування»¹.

Виявлення зв'язку взаємозумовленості правової культури і правоповаги будується на характеристиці правової культури як юридичної категорії, ціннісного правового явища. Інтерес до пізнання правової культури виявляється в різноманітності підходів до визначення її поняття й особливостей².

Правова культура суспільства, — зазначає О. Ф. Скакун, — різновид загальної культури, що являє собою систему цінностей, досягнутих людством у галузі права і які належать до правової реальності даного суспільства³. «Правова культура, — на думку С. С. Алексєєва, — являє собою свого роду юридичне багатство, виражене в досягнутому рівні розвитку регулятивних якостей права, накопичених правових цінностей, тих особливостей права, юридичної техніки, що належать до духовної культури, до правового прогресу»⁴. «Правова культура, — вважає Ю. М. Тодика, — це відповідна якість правового життя суспільства, рівень його розвитку»⁵.

¹ Менюк О. Правова культура в умовах розбудови незалежної України: Поняття. Структура // Право України. — 2001. — № 4. — С. 21–24.

² Див.: Гранат Н. Л. Правосознание и правовая культура // Общая теория государства и права: Академический курс / Под ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 2001. — Т. 3.

³ Див.: Скакун О. Ф. Теория государства и права: Энциклопедический курс. — Х.: Эспада, 2005.

⁴ Алексєев С. С. Право. Опыт комплексного исследования. — М.: Статут, 1999.

⁵ Тодика Ю. Н. Конституционные основы формирования правовой культуры. — Х.: Факт, 2000.

Будучи вагомим різновидом загальної культури цивілізованого демократичного суспільства, правова культура відображає відповідний рівень позитивно розвинутої правосвідомості, спирається на всі цінності права. Правова культура — це сукупність позитивних компонентів правового життя суспільства, кращих досягнень правової думки, юридичної техніки і практики.

Правова культура тісно пов'язана з правосвідомістю суспільства та особистості. Кожен носій високорозвиненої правової культури неодмінно має розвинуту позитивну правосвідомість. О. Менюк пише: «Правова культура особи — це зумовлена правовою культурою суспільства властивість, що характеризується повагою до права, достатнім знанням змісту його норм і вмінням їх застосування, а також правомірною поведінкою. Це позитивна правосвідомість у дії»¹.

Водночас слід підкреслити, що правова культура — «явище більш широке і ємне, ніж просто належний рівень правосвідомості; головне у правовій культурі — високий розвиток усієї правової системи, гідне місце права в житті суспільства, здійснення його верховенства і відповідне цьому положення справ у всьому «юридичному господарстві» країни...»². Під правовою культурою «розуміють якісний стан правового життя суспільства, який характеризується досягнутим рівнем розвитку правової системи — станом та рівнем розвитку правової свідомості, юридичної науки, системи законодавства, правозастосовної практики, законності і правопорядку, правової освіти, а також ступенем гарантованості основних прав і свобод людини»³.

Правова культура суспільства — збірне поняття. Її об'єктом є правові норми, юридичні інститути, правові процеси, правовідносини, правове мислення, правосвідомість, політична оцінка права, законотворча і правозастосовна діяльність, правомірна поведінка, правове виховання, юридична наука та інші явища позитивно-правової властивості.

¹ Менюк О. Правова культура в умовах розбудови незалежної України: Поняття. Структура. — С. 21–24.

² Алексеев С. С. Право. Опыт комплексного исследования.

³ Петришин О. В., Яковюк І. В. Правова свідомість і правова культура // Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2002.

Варто погодитися з думкою О. О. Ганзенко, що модель правової культури особи має такі головні елементи: усвідомлення сутності права, його соціальної й особистісної цінності як вияву справедливості і гаранта невід'ємних прав, свобод, честі і гідності кожної людини; усвідомлення пріоритету права над державою; знання Конституції і законодавства, їх оцінка з точки зору сутності права; повага до Конституції і правового закону, до прав і свобод кожної людини; усвідомлене бажання втілення приписів правового закону в життя, принципова звичка правомірної поведінки; громадянсько-правова активність у галузі здійснення своїх політичних, громадянських прав, свобод і обов'язків; принципово обгрунтоване критичне ставлення до чинного законодавства та прагнення його вдосконалення відповідно до принципів права; нетерпимість до будь-яких порушень правопорядку, неприйняття будь-якого насильства, жорстокості, терору щодо людини¹.

Елементами правової культури є практично всі правові явища, що позитивно характеризують і зумовлюють юридичну дійсність. Правова культура «пронизує саме право, правосвідомість, правові відносини, законність і правопорядок, законотворчу і правозастосовну, а також іншу правову діяльність, усю позитивну юридичну дійсність у функціонуванні і розвитку її складових частин»². «Правова культура, — означає сучасний американський юрист Л. Фрідмен, — це барометр громадського життя, який є одночасно і суспільною силою, що визначає, як часто той або інший закон застосовується або порушується на практиці, як його уникають або як їм зловживають. Правова система без правової культури не діє»³.

Високий рівень правової культури суспільства й особистості відображає позитивні аспекти правосвідомості, найбільш розвинуту частину законодавства, засновану на правових законах, широкую систему забезпечених і гарантованих прав і свобод лю-

¹ Ганзенко О. О. Формування правової культури особи в умовах розбудови правової держави України: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — К., 2003. — 16 с.

² Сальников В. П. Правовая культура // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М., 2001.

³ Фрідмен Л. Введение в американское право: Пер. с англ. — М.: Изд. группа «Прогресс», 1992.

дини і громадянина, надійні механізми законності і правопорядку, ефективне функціонування судових і правоохоронних органів, позитивні результати дії системи юридичного утворення, що, зрештою, й ініціює формування поважного ставлення членів суспільства до правових цінностей.

Ціннісний потенціал правоповаги дозволяє розглядати його як самостійний елемент правової культури — особливо на рівні особистості. Теорія і практика свідчать про те, що «невід'ємним елементом правової культури повинна бути повага до права — міцне переконання в його високій цінності для всіх членів суспільства, що виражається в налаштованості суб'єкта на безумовну, правомірну поведінку»¹. О. О. Ганзенко зазначає, що модель належного рівня правової культури особи повинна містити почуття загальної поваги до права, позитивну правову настанову на повсякденну правомірну поведінку та повагу до прав і свобод людини, необхідний мінімум правових знань і вміння їх реалізовувати².

У складі правоповаги як елемента правової культури вирішальне значення мають не самі правові знання (правова інформація), а схильність особистості до правомірної поведінки. Ю. В. Кудрявцев у цьому зв'язку пише: «Кримінологічними дослідженнями встановлено, що для здійснення навмисних антисоціальних дій, особливо корисливої властивості, знання або незнання конкретної норми права не відіграє істотної ролі. Тут важливе ставлення до суспільства та його принципів, насамперед моральних, переконання суб'єкта у справедливості своїх дій, практична оцінка ним можливих вигод або втрат у результаті здійснення діяння»³. Тільки властиве особистості чуття правоповаги — гарантія правомірної поведінки у будь-якій життєвій ситуації й свідчення того, що вона є носієм досить розвинутої правової культури, незважаючи на відсутність деяких правових знань.

Носій правової культури і сформованого почуття правоповаги має чітку соціально-правову орієнтованість, підвищене почуття

¹ Баранов П. П., Русских В. В. Проблемы теории правосознания и правовой культуры. — Ростов-на-Дону, 1999. — 76 с.

² Див.: Ганзенко О. О. Формування правової культури особи в умовах розбудови правової держави Україна: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — 16 с.

³ Кудрявцев Ю. В. Знание правовой нормы // Советское государство и право. — 1983. — № 3. — С. 4—14.

соціальної та юридичної відповідальності, природну схильність до мотивації правомірної поведінки, усвідомлено і стабільно дотримується принципів і вимог права і законів.

Сучасній правовій культурі властиві певні якісні характеристики: пріоритетне значення прав і свобод особи; утвердження в масовій правосвідомості поваги до правового закону і правопорядку, ідей і цінностей права; реалізація принципів конституціоналізму і верховенства правового закону; ефективне функціонування всіх галузей державної влади; активність громадян, їхніх громадських об'єднань у справі реалізації своїх прав і юридичних обов'язків; ефективна законотворча, правозахисна і правозастосовна діяльність усіх ланок державного механізму; розгалужена система легалізованих форм, засобів і процедур впливу громадянського суспільства на державу і контроль за її діяльністю.

Якщо правосвідомість охоплює тільки духовно-правове життя суспільства, є частиною суспільної свідомості, то правова культура містить у собі як духовні сторони правового буття, так і «матеріальні» додатки права (юридичні установи, їхню організацію, відносини), а також стиль роботи юридичних установ, характер їхніх відносин із громадянами, захист їхніх законних інтересів тощо¹. При цьому правова культура спирається на позитивні правові явища і тим самим об'єктивно пов'язана з проявами правоповаги, оскільки прихильники правової культури не можуть не поважати ті правові цінності, що лежать в основі реалізації їхніх насущних інтересів і потреб.

Потенціал правової культури зумовлений всім багатством загальної культури, у скарбницю якої робили внесок багато поколінь людей. Правова культура базується як на правових, так і на духовно-моральних цінностях громадянського життя, що зумовлюють той образ правового життя громадянського суспільства, що стає об'єктом правоповаги. Правова культура у поєднанні з усіма іншими видами культури виступає в ролі своєрідного гаранта духовності, порядку, стабільності в громадянському житті, створюючи тим самим і передумови для становлення в суспільстві умов для поваги до права як цінності суспільства та особистості.

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права. – М.: Новый юрист, 1998.

Слід зазначити, що правоповага є складовим елементом і правової культури суспільства, і правової культури особистості.

Правова культура суспільства відображає, насамперед, «ціннісний зріз правової реальності, рівень її поступального розвитку, включеність у неї здобутків цивілізації. Правова культура суспільства, будучи умовою забезпечення свободи і безпеки особистості, прав людини, гарантом її правової захищеності і громадянської активності, «зобов'язує» владу надати правовому статусу людини юридичну значущість: забезпеченість законом і судом»¹. Маючи такі можливості, вона закладає сприятливі умови і передумови для сприйняття правових цінностей громадянського суспільства, що формується.

Правова культура особистості розглядається як необхідна передумова і творче начало правового стану суспільства, його мета і складова частина, але водночас це ступінь і характер правового розвитку самої особистості, які відбиваються в рівні її правомірної діяльності. Будучи зумовленою правовим станом суспільства, правова культура лежить у його основі, утворюючи цілісне ядро². Справжня правова культура конкретної особистості передбачає наявність у неї не лише зрілої позитивної правосвідомості, але й стійкого чуття правоповаги.

Правова культура особистості — це органічна єдність: а) правових знань, навичок, досвіду; б) позитивно-корисної правосвідомості; в) природно сформованої правоповаги; г) цілеспрямованої правомірної поведінки. Отже, носій правової культури має ті якості, що дозволяють йому активно і повноцінно діяти в усіх необхідних сферах правового життя громадянського суспільства.

У зв'язку з цим слід підкреслити, що знання права та його принципів, освоєння потенціалу правових законів набувають особливого значення в умовах формування громадянського суспільства, де вони стають неодмінним компонентом правової культури. Зрозуміло, даний показник правової культури не є основним, якщо врахувати, що хороші правові знання нерідко мають і правопорушники. Носієм реальної правової культури може роз-

¹ Сальников В. П. Правовая культура // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — С. 362.

² Там само. — С. 363.

глядатися лише той суб'єкт права, який з повагою ставиться до правових законів, виконує приписи юридичних норм не через страх бути покараним, а природно, усвідомлено, суто добровільно, адекватно своїм життєвим прагненням, цілям, інтересам, знаходячи в цьому вигоди власні і суспільні. Такі якості й властивості особистості характеризують її як носія високого рівня позитивної правосвідомості. Тільки той член суспільства, правосвідомість якого не деформована, може бути носієм і належної правової культури, і природного чуття правоповаги.

Правова культура особистості потребує постійного зміцнення, відновлення, розвитку адекватно вимогам і закономірностям мінливої правової дійсності. Особистість повинна самостійно підтримувати необхідний тонус своєї правової культури, сприяти її збагаченню, підтримуючи тим самим і своє почуття правоповаги. Суб'єкт правової культури не лише виявляє цінності юридичної дійсності, але й усвідомлює її негативні сторони, протистоїть їм, вносить корективи у зміст свого ставлення до права і правової системи.

Таким чином, проблеми становлення правової культури лежать в одній площині із закономірностями формування правоповаги. У зв'язку з цим інтерес становлять основні напрямки розвитку правової культури особистості. О. О. Ганзенко визначає такі з них: по-перше, через правовий захист і заохочення позитивних чинників правовиховного впливу. Основними позитивними чинниками формування правової культури особи названі: реальність правового захисту особи правоохоронними органами і судом; право на самозахист, гарантоване державою кожній особі; правовий захист сім'ї; загальне та спеціальне утримання в адміністративному і кримінальному праві як фактор формування поваги до приписів держави, правопорядку і правоохоронних органів; інформаційні відносини як чинник правокультурного наповнення інформаційного поля чи країни і правовиховного впливу на особу; правова освіта учасників педагогічного процесу як перша ланка у формуванні правової культури громадян України. По-друге, через протидію негативним чинникам — формування правової культури особи. Серед негативних чинників названі: корупція, тіньова економіка, безробіття; вживання молоддю наркотичних і

психотропних речовин; культ насильства та жорстокості на екранах телебачення, у пресі, творах кіно- та відеопродукції. По-третє, шляхом цілеспрямованого формування позитивних правових настанов як вирішальних чинників правомірної поведінки. Необхідність формування в особі почуття національної єдності, поваги до співгромадянина як основи індивідуальної правової культури та ін.¹

Важливу функцію у сфері розвитку правової культури покликані виконувати засоби масової інформації України. Однак саме в них «все частіше з'являються матеріали, що пропагують насильство, всюдозволеність, аморальність, зневагу до патріотичних і громадянських обов'язків, моральних принципів, зневажливе ставлення до представників державної влади, особливо силових структур. Усе більше на засоби масової інформації починає впливати організована злочинність. У громадськості України та її громадян обурення викликає пропаганда жорстокості, розпусти, «героїзація» злочинності і злочинців, що завдають великої шкоди моральним і духовним цінностям народу, травмують психіку молоді, породжують небачену за своєю жорстокістю злочинність і негативно впливають на правову культуру суспільства»². Це досить негативно впливає і на процес формування правоповаги.

Відомо, що серед державних службовців різного рівня, працівників правоохоронних органів, посадових осіб у сфері економіки і фінансів перехідного суспільства рівень правової культури далеко не на висоті. Ці злочини так званого «вищого рівня» здійснюються у сфері економіки і політики особами, що мають владу і доступ до незаконного перерозподілу народного надбання, надзвичайно негативно впливають на рівень правової культури у суспільстві, тому що вони, як правило, ніколи не зазнають серйозних покарань за вчинені злочини³. Ось чому проблеми вдосконалення і підвищення рівня правової культури в Україні стають все більш актуальними.

¹ Див.: Ганзенко О. О. Формування правової культури особи в умовах розбудови правової держави Україна: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – С. 10–11.

² Данильян О. Г. Деякі проблеми формування правової культури в перехідному суспільстві // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2004. – Вип. 7. – С. 17.

³ Там само. – С. 18–19.

На формування високого рівня правової культури повинні бути спрямовані об'єднані зусилля суспільства і держави. О. Г. Данильян справедливо пише: «В ідеалі, формуючи, затверджуючи і закріплюючи нові соціальні і правові цінності, перехідне суспільство повинне тим самим визначати бажаний для нього загальний, стратегічний напрямок дії і взаємодії своїх суб'єктів, орієнтуючи їхню поведінку в руслі встановлених ним загальних рамок. Наприклад, якщо демократія з властивим їй гуманізмом визначається як пріоритетна цінність суспільства, то тим самим це суспільство стимулює дії суб'єктів, які живуть у ньому, у руслі визнання пріоритету прав і свобод людини, забезпечення умов справжнього народовладдя і реальної турботи про благо людини»¹.

Правоповага і правова культура особистості лежать у джерел тих конкретних правових орієнтацій та настанов, що мотивують зміст і спрямованість її правомірної поведінки. Саме за допомогою позитивної правосвідомості, високої правової культури та їхнього природного наслідку — правоповаги особистість здійснює правомірну поведінку як єдино логічне й доцільне у даних конкретних умовах. Але на шляху до цього людям постійно доводиться переборювати шкідливі стереотипи, сумніви і розчарування, розбиратися в сутності законів і юридичних норм, визначати їх корисність і відповідність власним інтересам і потребам.

Додаткові труднощі тут вносить і та обставина, що під прикриттям демагогічних міркувань про високі ідеї громадянського суспільства і неминучі цінності правових законів певна категорія осіб, наділених посадовими повноваженнями, зайнята вирішенням своїх суто меркантильних питань, підриваючи тим самим довіру членів суспільства до ціннісного потенціалу і призначення права. Тому боротьба з правопорушеннями на всіх рівнях — важлива ланка в механізмі формування громадянського суспільства, становлення його надійної правової основи, високого рівня правової культури і правоповаги.

Високий рівень правової культури орієнтує членів суспільства на знаходження стійкого, вивіреного поважного ставлення до тих правових цінностей, що забезпечують повноцінне, гідне існуван-

¹ Данильян О. Г. Деякі проблеми формування правової культури в перехідному суспільстві. – С. 22.

ня людей, таке, що відповідає стандартам громадянського суспільства. У зв'язку з цим практичного значення набувають проблеми вирівнювання рівня правової культури в різних індивідів, соціальних груп і прошарків населення з метою досягнення її більш високого розвитку. При низькому рівні правової культури і деформованій правосвідомості певної частини членів суспільства сповільнюється процес позитивного перетворення правового життя, знижується ефективність впливу правових цінностей на життєдіяльність людей.

Будучи однією з правових цінностей суспільства, правова культура в поєднанні зі стійкою правоповагою моделює стандарти масової правомірної поведінки. Звідси можна зробити висновок, що правова культура, правоповага і правомірна поведінка — не абстрактні категорії, а провідні цінності правової основи громадянського суспільства.

В. В. Мацокін, пошукач кафедри конституційного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Поняття і структура правового механізму забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень

Однією з першочергових проблем, які сьогодні стоять перед державою і суспільством, є зниження рівня бідності населення та забезпечення умов для досягнення громадянами достатнього життєвого рівня для себе і своєї сім'ї. Подолання бідності є довгостроковим стратегічним завданням, вирішення якого залежить від успіху реформ, виконання програм соціально-економічного розвитку країни. Бідність, яка охопила майже третину населення країни¹, можна подолати лише шляхом поєднання заходів активної соціальної політики з ефективними заходами захисту найбільш вразливих верств населення. Соціальна політика має бути спрямована, по-перше, на забезпечення для працездатного населення умов для самостійного розв'язання проблеми підвищення власного добробуту, збалансування попиту і пропозиції на ринку праці, запобігання безробіттю. По-друге, забезпечити якісними соціальними послугами тих осіб, які з об'єктивних причин не

¹ Про затвердження Комплексної програми забезпечення реалізації Стратегії подолання бідності: Постанова Кабінету Міністрів України від 21. 12. 2001р. № 1712 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – Ст. 2339.

можуть створити та підтримувати для себе гідний рівень життя.

Механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень є однією з головних частин більш широкого, загального механізму реалізації соціальних прав громадян. Вітчизняні та зарубіжні науковці неодноразово зверталися до вивчення соціальних прав та механізму їх здійснення, забезпечення і захисту. Однак механізм реалізації права громадян на достатній життєвий рівень правознавцями окремо не досліджувався і до останнього часу все ще залишається недостатньо розробленим. В. А. Іваненко та В. С. Іваненко розглядали правовий механізм реалізації та захисту соціальних прав людини, в якому відокремлювали міжнародно-правовий та внутрішньодержавний механізми¹. В. І. Гладких проаналізував специфіку права на достатній життєвий рівень², однак механізм здійснення цього права комплексно та системно не розглядав. Комплексне дослідження механізму забезпечення права громадян на достатній життєвий рівень відсутнє і в роботах інших науковців.

Загальний механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень, передбачений ст. 48 Конституції України, є дуже складним і містить цілу низку різноманітних складових (компонентів): економічну, політичну, соціальну, правову, духовно-культурну, психологічну тощо. Механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень можна визначити як сукупність взаємопов'язаних між собою факторів економічного, політичного, соціального, правового, духовно-культурного та психологічного характеру, спрямованих на досягнення особою такого рівня життя, яке є гідним людини у сучасному цивілізованому світі. Цілком зрозуміло, що для різних етапів розвитку світової цивілізації такий рівень життя буде різним.

Безумовно визначальною складовою (провідним компонентом) зазначеного механізму має бути визнана така його складова, як економічна. Саме рівень розвитку економіки держави дозволяє

¹ Див.: *Іваненко В. А., Іваненко В. С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. – М.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 87–97.

² Див.: *Гладких В. И.* Социальные права граждан Украины: конституционный-правовой аспект. – Х.: Факт, 2005. – С. 139–147.

їй виділяти більше коштів на різноманітні соціальні програми, здійснювати інші заходи щодо підвищення рівня життя як суспільства в цілому, так і кожної людини зокрема. Разом з тим, як справедливо зазначає В. А. Карташкін, сучасні держави зобов'язані забезпечити мінімум прожиткових прав незалежно від рівня економічного розвитку відповідної країни¹. Соціальна складова обумовлена тим, що будь-яка держава (навіть економічно розвинена) змушена періодично змінювати або ж корегувати власну модель соціальної політики. Дослідники, поклавши в основу класифікації принцип розподілу державної соціальної допомоги, виокремлюють три головні моделі соціальної політики: залишкову, інституційно-перерозподільчу та модель індустріальних досягнень². Існує також поділ соціальної політики на соціал-демократичну, ліберальну та корпоративістську. Так, наприклад, у скандинавських країнах існує традиція, за якою потреби людей має задовольняти держава на універсальній основі, тоді як у США вважають, що державні соціальні служби мають допомагати лише найбільш нужденним, а ініціативні працездатні громадяни й самі зможуть забезпечити собі гідний рівень життя. Корпоративістський підхід передбачає активну участь профспілок та об'єднань роботодавців у соціальних програмах³. О. Новикова та М. Головатий вважають, що існує лише дві моделі соціальної політики: ліберальна та соціал-демократична⁴.

Правова складова (або правовий механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень) є однією з головних ланок загального механізму реалізації цього права. Разом з тим він є одночасно складовою правового механізму реалізації

¹ Див.: *Карташкін В. А.* Права человека в международном и внутригосударственном праве. – М., 1999. – С. 46.

² Див.: *Семигіна Т.* Традиційні моделі соціальної політики в умовах глобалізації // *Людина і політика.* – 2004. – №1. – С. 135.

³ Там само.

⁴ Див.: *Новикова О.* Концепція соціальної політики України: проблеми і шляхи розв'язання // *Соціальна політика і соціальна робота.* – 1998. – № 1–2. – С. 5–14; *Головатий М. Ф.* Трансформації нової соціальної політики в сучасній Україні: концептуальні засади // *Соціальна робота в Україні: теорія і практика.* – 2002. – № 1. – С. 20.

соціальних прав. Вважаємо, що правовий механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень — це сукупність нормативно-правового та інституційного блоків, взаємний вплив та взаємодія яких дозволяє особі за умов певної власної активності та наполегливості з її боку досягти та постійно підтримувати достатній для розвитку життєвий рівень. Тобто це, по-перше, система правових норм, які встановлюють правові основи та порядок досягнення широким загалом, усіма верствами населення та його окремими категоріями достатнього життєвого рівня, та, по-друге, сукупність державних і недержавних інституцій, на які покладається створення належних умов для реалізації громадянами своїх здібностей з метою досягнення ними достатнього життєвого рівня, забезпечення такого рівня для непрацездатних та унеможливлення зниження життєвого рівня громадян нижче достатнього, а також здійснення постійного й систематичного контролю за досягнутим життєвим рівнем різних категорій осіб. Таким чином, правовий механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень складається з двох блоків — нормативно-правового та інституційного (організаційно-інституційного).

До першого входять усі правові норми, що прямо чи опосередковано регулюють (закріплюють, встановлюють, передбачають, стимулюють) порядок досягнення громадянами достатнього життєвого рівня чи забезпечують його досягнення або сприяють чи стимулюють досягнення такого рівня різними категоріями осіб. Зазначені правові норми вміщені в Конституції України, міжнародних договорах та інших міжнародно-правових документах, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України або до яких приєдналася Україна, законодавчих та підзаконних актах (у тому числі в указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актах центральних органів виконавчої влади тощо).

Нормативний блок механізму забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень становлять правові норми, вміщені в Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Декларації прав дитини, Декларації соціального прогресу і розвитку, Європейській

соціальної хартії, Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим, законах України: «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні»¹ від 21 березня 1991 року, «Про індексацію грошових доходів населення»² від 3 липня 1991 року, «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»³ від 20 грудня 1991 року, «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та деяких інших осіб»⁴ від 9 квітня 1992 року, «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні»⁵ від 5 лютого 1993 року, «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»⁶ від 22 жовтня 1993 року, «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»⁷ від 16 грудня 1993 року, «Про межу малозабезпеченості»⁸ від 4 жовтня 1994 року, «Про оплату праці»⁹ від 24 березня 1995 року, «Про здійснення контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та збору на обов'язкове соціальне страхування»¹⁰ від 21 травня 1999 року, «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»¹¹ від 20 березня 2000 року, «Про захист населення від інфекційних хвороб»¹² від 6 квітня 2000 року, «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»¹³ від 5 жовтня 2000 року, «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»¹⁴ від 1 червня 2000 року, «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.

² Там само. – № 42. – Ст. 551.

³ Там само. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

⁴ Там само. – 1992. – № 29. – Ст. 399.

⁵ Там само. – 1993. – № 16. – Ст. 167.

⁶ Там само. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

⁷ Там само. – 1994. – № 4. – Ст. 18.

⁸ Там само. – 1994. – № 42. – Ст. 382.

⁹ Там само. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

¹⁰ Там само. – 1999. – № 31. – Ст. 249.

¹¹ Там само. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

¹² Там само. 2000. – № 29. – Ст. 228.

¹³ Там само. – 2000. – № 48. – Ст. 409.

¹⁴ Там само. – 2000. – № 35. – Ст. 290.

дітям-інвалідам»¹ від 16 листопада 2000 року, «Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування»² від 11 січня 2001 року, «Про охорону дитинства»³ від 26 квітня 2001 р., «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 року, «Про прожитковий мінімум»⁴ від 28 листопада 2002 року, «Про соціальні послуги»⁵ від 19 червня 2003 року, «Про соціальний захист дітей війни»⁶ від 18 листопада 2004 року, «Про деякі питання фінансування соціальних виплат та пов'язаних з ними адміністративних витрат»⁷ від 21 жовтня 2004 року тощо.

Водночас слід зазначити, що це досить своєрідні, специфічні, особливі, нетипові нормативні приписи, тому що вони закріплюють соціальні права, які, на думку деяких науковців, не можна вважати правами в буквальному розумінні. Оскільки, як зазначає, наприклад В. А. Четвернин, «це «права», похідні від діяльності держави, тобто октройовані, а не природні й невідчужувані. Це «права» в лапках, бо насправді більшість з них за сутністю не права, а привілеї (пільги та переваги) соціально слабких. Наприклад, «право на житло» означає, перш за все, що малозабезпеченим, тим, хто потребує житла, воно надається державою безоплатно або за доступну платню... Інші члени суспільства самі купують житло за реальну справедливу ціну. Але для того, щоб одні отримували житло безоплатно, держава повинна в інших відняти у вигляді податків частину майна. Подібні привілеї соціально слабких означають, що суспільство в соціальній правовій державі поділяється на тих, на чію користь перерозподіляється національний доход, і тих, за рахунок кого він перерозподіляється. Тому принцип соціальної державності — це несправедливість, або зрівнялівка»⁸.

¹ Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 1. — Ст. 2.

² Там само. — 2001. — № 11, ст. 47.

³ Там само. — 2001. — № 30. — Ст. 142.

⁴ Там само. — 2001. — № 42. — Ст. 213.

⁵ Там само. — 2003. — № 45. — Ст. 358.

⁶ Там само. — 2005. — № 4. — Ст. 94.

⁷ Там само. — 2005. — № 2. — Ст. 32.

⁸ Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. А. Четвернин. — М., 1997. — С. 57.

Інституційний блок становлять ті елементи інституційної системи України (державні органи та недержавні організації), до повноважень яких входить ухвалення відповідних нормативно-правових та індивідуальних актів, а також здійснення контролю, перерозподілу надходжень на користь окремих категорій осіб, організаційних заходів та інших дій у сфері забезпечення достатнього життєвого рівня громадян. До органів державної влади, на які покладається обов'язок забезпечення умов для реалізації громадянами права на достатній життєвий рівень, слід віднести передусім Верховну Раду України, Конституційний Суд України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство праці та соціальної політики України, а також місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування.

Зростає також роль судів у механізмі забезпечення права людини на достатній життєвий рівень. З огляду на те, що соціальні права мають таку ж само юридичну значущість, як і громадянські та політичні права, а також визнаються міжнародним співтовариством юридично обов'язковими¹, за певних умов їх захист може здійснюватися судами загальної юрисдикції.

Існування нормативного та інституційного блоків механізму забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень характеризує зазначений механізм лише з точки зору наявності його головних складових елементів, тобто з точки зору статичного стану. А от з точки зору динаміки механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень складається з ряду послідовних, логічно обумовлених та взаємопов'язаних стадій (етапів), спрямованих на досягнення громадянами України певного мінімально достатнього життєвого рівня.

Так, наприклад, можна виділити такі стадії: а) ухвалення закону «Про прожитковий мінімум»² (28 листопада 2002 року); б) ухвалення рівня прожиткового мінімуму для певних категорій осіб один раз на рік (зазвичай до ухвалення бюджету); в) резер-

¹ Див.: *Иваненко В. А., Иваненко В. С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты. – С. 84-87.

² Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 42. – ст. 213.

вування відповідних коштів у Державному бюджеті під час його ухвалення; г) ухвалення відповідного індивідуального акта компетентного органу щодо надання соціальної допомоги конкретній особі (особам), доходи якої з певних причин є нижчими від встановленого прожиткового мінімуму; д) отримання вказаної соціальної допомоги такою особою; є) використання такої допомоги для задоволення індивідуальних потреб.

Таким чином, правовий механізм забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень — це система правових норм, які встановлюють правові основи та порядок досягнення усіма верствами населення та його окремими категоріями достатнього життєвого рівня, та сукупність державних і недержавних інституцій, на які покладається створення належних умов для досягнення населенням достатнього життєвого рівня, забезпечення такого рівня для непрацездатних та унеможливлення зниження життєвого рівня громадян нижче достатнього, а також здійснення постійного та систематичного контролю за досягнутим життєвим рівнем різних категорій осіб.

Р. Г. Бондар, ад'юнкт Харківського національного університету внутрішніх справ

Інформаційні гарантії депутатської діяльності в Україні

Інформаційні гарантії є найбільш пізньою групою гарантій депутатської діяльності, що остаточно сформувалася й отримала нормативне закріплення тільки в другій половині ХХ ст., в епоху науково-технічної революції. На сьогодні, в умовах суттєвого ускладнення процесів управління суспільними процесами та бурхливого розвитку інформаційних технологій значення таких гарантій у загальному механізмі забезпечення ефективної діяльності депутатського корпусу важко переоцінити.

Гарантії депутатської діяльності як елемент правового статусу депутата за радянських часів розглядалися в роботах Ю. Г. Просвірніна¹, М. Ф. Селівона², А. Я. Ярматова³, а в сучасний період — у дослідженнях Н. Г. Григорука⁴, Л. Л. Лабенської⁵,

¹ Див.: *Просвірнин Ю. Г.* Гарантії депутатської діяльності в розвитку соціалістического общества. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1982.

² Див.: *Селівон М. Ф.* Гарантії депутатської діяльності. – К.: Політвидав України, 1982.

³ Див.: *Ярматов А. Я.* Гарантії депутатської діяльності. – М.: Юрид. лит., 1978.

⁴ Див.: *Григорука Н. Г.* Конституційно-правовий статус народного депутата України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004.

⁵ Див.: *Лабенська Л. Л.* Правовий статус депутатів місцевих рад: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. – К.: Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 2004.

О. І. Радченка¹. Проте інформаційні гарантії депутатської діяльності ніколи не були предметом самостійного дослідження. Тому метою даної роботи є наукове осмислення інформаційних гарантій як політико-правового феномена, з'ясування їх видового розмаїття та можливих шляхів удосконалення правового регулювання у даній сфері.

Інформаційні гарантії спрямовані на створення необхідних інформаційних умов діяльності депутата, забезпечення його усіма відомостями, необхідними для формування обґрунтованої позиції з певного питання суспільного значення та прийняття оптимального рішення. Вони є різновидом організаційних гарантій, оскільки виступають необхідною складовою наукової організації праці, відображенням інформаційного забезпечення як методу організації та діяльності органів публічної влади.

Інформаційні гарантії депутатської діяльності відображені в усіх чинних законах України та законопроектах, присвячених статусу депутатів. Зокрема, у Законі «Про статус народних депутатів України» цим гарантіям присвячена глава 3 «Права народного депутата у взаємовідносинах із засобами масової інформації, на забезпечення інформацією та її використання»², тоді як в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» — тільки п. 4 ч. 1 ст. 11 (про доступ до засобів масової інформації) та ст. 35 «Надання депутату місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги»³. Відповідно перелік інформаційних гарантій діяльності народних депутатів є значно ширшим від того, який мають депутати місцевих рад. У Законі «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (прийнятому Верховною Радою України у

¹ Див.: Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. — К.: НАВСУ, 2005.

² Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ (в ред. Закону України від 22 березня 2001 р. № 2328-ІІІ) // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 42. — Ст. 212; 2002. — № 35. — Ст. 264; 2002. — № 43. — Ст. 314.

³ Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-ІV // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290; 2004. — № 14. — Ст. 196; 2004. — № 22. — Ст. 316; 2005. — № 51. — Ст. 552; 2006. — № 16. — Ст. 133; 2006. — № 21. — Ст. 171.

грудні 2005 р., але повернутому Президентом України на повторний розгляд 21 січня 2006 р.)¹ інформаційні гарантії «розпорошені» по розділах III та VI.

Згідно зі ст. 18 Закону «Про статус народного депутата України» народний депутат має право виступу з питань його депутатської діяльності не рідше одного разу на місяць у друкованих засобах масової інформації, у прямому ефірі на радіо або у режимі прямого ефіру (до 10 хвилин на місяць) та в прямому ефірі або у режимі прямого ефіру на телебаченні (до 20 хвилин на місяць), на радіо (до 10 хвилин на місяць) та телебаченні (до 20 хвилин на місяць) безкоштовно, засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів державного бюджету. Редакції газет, засновниками яких виступають органи державної влади, зобов'язані публікувати подані народним депутатом матеріали не рідше одного разу на місяць обсягом до 1/16 загальної газетної площі.

Аналогічні норми щодо права на виступ у засобах масової інформації були передбачені й у ст. 33 Закону «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», однак вони викликали заперечення з боку глави держави. У своїх пропозиціях до згаданого Закону Президент України, зокрема, зазначив: «Висвітлення діяльності депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим у такому обсязі і до того ж безплатно, включаючи й засоби масової інформації, засновниками яких є органи державної влади, не відповідає конституційному статусу Верховної Ради Автономної Республіки Крим, порушує основоположні принципи державної інформаційної політики, діяльності засобів масової інформації, визначені Конституцією України, Законами України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України»². Крім того, глава держави бачив у цьому порушення гарантій не-

¹ Закон України «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 22 грудня 2005 р. № 3263-IV // <http://gska2.rada.gov.ua>

² Пропозиції Президента України до Закону України «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» // <http://gska2.rada.gov.ua>

залежності засобів масової інформації, журналістів, обмеження можливостей громадян одержувати збалансовану інформацію про суспільне життя. Він зауважив, що такий обсяг висвітлення депутатської діяльності у межах усієї держави Законом України «Про статус народного депутата України» надається лише народним депутатам України. На думку Президента України, для висвітлення діяльності депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим законом мають бути встановлені умови, які б відповідали їх статусу, статусу Верховної Ради Автономної Республіки Крим, можливостям засобів масової інформації і до того ж були економічно обґрунтованими.

На наш погляд, зобов'язування державних засобів масової інформації оприлюднювати відомості про діяльність депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим справді є надлишковим. Органи влади Автономної Республіки Крим, у тому числі й Верховна Рада автономії, не входять до складу державного апарату, не перебувають у субординаційних стосунках із державними засобами масової інформації, а тому й не можуть їх до чогось спонукати, у тому числі й зобов'язувати транслювати чи друкувати інформаційні матеріали, пов'язані зі своєю діяльністю. Відповідні матеріали та повідомлення можуть оприлюднюватися державними засобами масової інформації тільки на договірних засадах.

Проте відносно засобів масової інформації, засновниками яких є органи влади автономії чи органи місцевого самоврядування, із зауваженнями Президента України погодитися важко. Зокрема, навряд чи ст. 33 Закону «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» в даному аспекті містить порушення гарантій незалежності засобів масової інформації, журналістів, обмеження можливостей громадян одержувати збалансовану інформацію про суспільне життя. Тим більш не можна передбачений даною статтею обсяг висвітлення депутатської діяльності вважати прерогативою парламентарів. Адже засоби масової інформації, засновниками яких є органи влади Автономної Республіки Крим чи органи місцевого самоврядування і які фінансуються з республіканського (АРК) чи місцевого бюджету, для того, власне, й створюються, аби постійно, повно і всебічно висвітлювати події місцевого значення, що відбуваються в авто-

номії, у тому числі й щодо організації та діяльності кримських органів влади. Ні Конституція, ні закони України не передбачають жодних прерогатив народних депутатів на певні обсяги висвітлення власної діяльності. Слід мати на увазі, що конституційний принцип гласності є загальним принципом організації та діяльності усіх органів публічної влади в Україні¹, а нормативне закріплення обсягів висвітлення діяльності тих чи інших органів, депутатського корпусу чи посадових осіб є питанням політичної доцільності та економічної обґрунтованості. За даних обставин цілком виправданим виглядає те, що народні депутати погодилися з пропозиціями Президента України щодо змісту ст. 33 Закону «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» тільки частково, виключивши з її тексту лише згадку про державні засоби масової інформації².

З метою недопущення будь-яких проявів цензури і виключення штучних перепон для вільного інформаційного обміну між депутатом та виборцями Закон «Про статус народних депутатів України» забороняє редагування поданих парламентарем матеріалів без його погодження. Народний депутат подає матеріали у підготовленому до друку вигляді: статті, коментарю, інтерв'ю тощо. Для депутатів інших рівнів такої гарантії не передбачено. Такий підхід вітчизняного законодавця видається цілком виправданим, оскільки депутати інших рівнів не є політичними діячами і не мають у розпорядженні такого потужного апарату. Однак відносно депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, так само як і щодо народних депутатів України редагування не може слугувати прикриттям для цензури, яка заборонена ч. 3 ст. 15 Конституції України.

Згідно із ч. 3 ст. 18 Закону «Про статус народного депутата України» друковані та аудіовізуальні засоби масової інформації, засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок

¹ Тодика Ю., Серьогін В. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 1 (12). – С. 50–58.

² Закон України «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» (проект від 15. 03. 2006) // <http://gska2.rada.gov.ua>

коштів державного чи місцевого бюджету, зобов'язані безкоштовно давати оголошення про зустріч виборців з народним депутатом і забезпечують висвітлення зустрічей народного депутата з виборцями, а також надають народному депутату не менше 15 хвилин прямого ефірного часу на місяць для звіту перед виборцями. Крім того, ч. 4 ст. 18 Закону «Про статус народного депутата України» передбачає, що друковані засоби масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в одномандатному виборчому окрузі народного депутата, засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів Державного бюджету, зобов'язані публікувати подані народним депутатом авторські матеріали не рідше одного разу на місяць обсягом до 1/16 загальної газетної площі. Друковані засоби масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження на території області, закріпленої за народним депутатом, обраним у багатомандатному виборчому окрузі, депутатською фракцією (групою), до якої він належить, засновником (співзасновником) яких виступають органи державної влади, організації або установи, що фінансуються повністю або частково за рахунок коштів Державного бюджету, зобов'язані публікувати подані народним депутатом авторські матеріали не рідше одного разу на місяць обсягом до 1/16 загальної газетної площі.

Критичний аналіз норм, закріплених у ст. 18 Закону «Про статус народного депутата» дає підстави для висновку, що вони були розраховані на змішану виборчу систему, а тому на сьогодні, коли Верховна Рада України формується за суто пропорційною системою, застосовуватися повною мірою не можуть і потребують приведення у відповідність із чинним виборчим законодавством. Адже жоден засіб масової інформації об'єктивно не в змозі висвітлювати зустрічі всіх народних депутатів чи надавати усім парламентарям ефірний час або газетну площу для виступів. виправити ситуацію можна, запровадивши у чинне законодавство поняття «народний депутат, закріплений за відповідним регіоном». Гарантії, передбачені ст. 18 Закону «Про статус народного депутата України», мають стосуватися лише тих засобів масової інформації, які поширюють свою діяльність на регіон, за яким депутат закріплений.

Аналогічний підхід вже відображений у законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» № 1131 від 4 жовтня 2006 р., внесеному народним депутатом Л. Ф. Кириченко. Згаданий законопроект, поряд з іншим, містить норму такого змісту: «В місячний термін після визнання повноважень депутатів місцевої ради, обраних за пропорційною основою, голова відповідної ради вносить на засідання проект рішення ради, в якому розподіляються повноваження депутатів згідно з територіальним принципом. Зокрема, за кожним депутатом закріплюється відповідна територіальна одиниця (в обласній раді — це райони та міста обласного значення, в районній раді — це села, селища та міста, в міській раді — це райони, окремі території міста), де депутат реалізовуватиме свої обов'язки... Кількість депутатів, закріплених за відповідними територіальними одиницями, визначається пропорційно кількості мешканців, з урахуванням соціально-економічного розвитку територій, їх проблем, віддаленості від відповідної ради, враховуючи пропозиції депутатських фракцій»¹.

Депутати місцевих рад таких широких прав-гарантій, які мають народні депутати України, у відносинах із засобами масової інформації не мають. Норма, закріплена у п. 4 ч. 1 ст. 11 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», передбачає тільки право депутата на доступ до засобів масової інформації комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради в порядку, встановленому відповідною радою. При цьому ні обсяги інформаційних матеріалів, ні періодичність надання доступу до засобів масової інформації законодавчо не визначені, що зумовлено відмінними матеріально-технічними можливостями різних місцевих рад. На наш погляд, законодавчо слід закріпити хоча б «мінімальний поріг» інформаційного забезпечення депутатів місцевих рад у частині доступу до комунальних засобів масової інформації (наприклад, у друкованих засобах масової інформації).

¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»: проект від 4 жовтня 2006 р., вноситься народним депутатом України Л. Ф. Кириченко на заміну законопроекту № 1131 від 11 червня 2006 р. // <http://gska2.rada.gov.ua>

ції — надання не рідше одного разу на квартал газетної площі в обсязі не менше 1/16 від загальної, для аудіовізуальних — надання не менше 15 хвилин прямого ефірного часу на квартал). Тільки в цьому випадку можна буде говорити про певну гарантованість гласності в діяльності депутатів місцевих рад. Поки що згадана вище норма Закону «Про статус депутатів місцевих рад» має здебільшого декларативний характер, а її реалізація значною мірою залежить від рівня особистих стосунків депутата з редакцією засобу масової інформації.

Крім того, слід враховувати політичну структурування представницьких органів усіх рівнів, формування в них «більшості» (коаліції) та «меншості» (опозиції). Жодним чином не можна допустити дискримінації у праві доступу до засобів масової інформації за ознакою опозиційності. Тому в Законі має бути прямо закріплено, що доступ до засобів масової інформації надається усім депутатам на рівних засадах і в однаковому обсязі. Звісно, що ця норма має бути забезпечена заходами юридичної відповідальності, інакше вона перетвориться на пусту декларацію.

Згідно зі ст. 19 Закону України «Про статус народного депутата України» апарат Верховної Ради України зобов'язаний забезпечити народного депутата актами Верховної Ради України, а на вимогу народного депутата — також актами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади, рішеннями Конституційного Суду України, Верховного Суду України, офіційними матеріалами Рахункової палати і Центральної виборчої комісії. Органи влади Автономної Республіки Крим, органи державної влади та органи місцевого самоврядування при зверненні народного депутата зобов'язані надати йому офіційні матеріали щодо своєї діяльності. На вимогу народного депутата посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій зобов'язані забезпечити його консультаціями відповідних фахівців з питань депутатської діяльності і надати невідкладно, а за відсутності такої можливості — не пізніше як у 5-денний строк необхідні інформацію і документацію.

Аналогічні гарантії надання інформаційної та юридичної допомоги передбачені й для депутатів інших рівнів. Зокрема, ст. 35

Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає, що відповідна рада та її виконавчі органи забезпечують депутатів місцевих рад офіційними виданнями та інформаційними матеріалами ради, організують допомогу їм з правових питань депутатської діяльності, надають можливість депутатам ознайомитися з рішеннями ради та її органів, розпорядженнями відповідної місцевої державної адміністрації, актами підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території. У свою чергу п. 21 ч. 4 ст. 17 Закону «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим» закріплює за депутатами право одержувати по одному екземпляру офіційних видань Верховної Ради Автономної Республіки Крим, текстів виступів, інформаційних матеріалів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів, інформаційні і довідкові матеріали урядових та інших державних органів, а також знайомитися з матеріалами архівів, текстами виступів у стенограмах (фонограмах) і протоколах засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її органів до їх опублікування, одержувати копії стенограм відкритих засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та її Президії.

Народний депутат України, на відміну від депутатів інших рівнів, має право знайомитися з будь-якою конфіденційною та таємною інформацією з питань депутатської діяльності і це цілком логічно: адже він, на відміну від депутатів інших рівнів, є політичним діячем; його діяльність неминуче пов'язана з державною таємницею. Таке право має слугувати надійною гарантією від зловживань з боку виконавчої влади, адже остання не може «сховатися» від парламентського контролю за грифами таємності. Однак доступ до державної таємниці усіх ступенів секретності надається депутатові тільки після взяття ним письмового зобов'язання щодо збереження державної таємниці.

Підводячи підсумки проведеного дослідження, можна зробити такі висновки:

1. Інформаційні гарантії — це різновид організаційних гарантій депутатської діяльності; їхній зміст полягає у забезпеченні постійного інформаційного зв'язку депутата з виборцями та іншими суб'єктами, а також наданні йому усіх відомостей, необхідних для прийняття обґрунтованих рішень.

2. Систему інформаційних гарантій депутатської діяльності становлять: 1) право на доступ до засобів масової інформації; 2) право на інформаційне забезпечення; 3) право на отримання офіційних видань та інформаційних матеріалів; 4) право на ознайомлення з конфіденційною та таємною інформацією; 5) право не розголошувати джерело отримання інформації. Перші три види інформаційних гарантій передбачені за депутатами всіх рівнів, останні два види стосуються тільки народних депутатів як законодавців та політичних діячів.

3. Система інформаційних гарантій депутатської діяльності в Україні потребує уніфікації як за змістом, так і за юридичною формою закріплення. При цьому, звісно, мають враховуватися особливості правового статусу депутатів кожного рівня.

Попри всю свою важливість інформаційні гарантії не вичерпують собою все розмаїття організаційних гарантій. З'ясування сутності, змісту та перспектив оптимізації правового регулювання інших різновидів організаційних гарантій є перспективним напрямком подальших досліджень у даній сфері.

Д. Д. Задихайло, студент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Окремі конституційно-правові засади формування законодавства про Кабінет Міністрів України

Загальновідомою є історія законотворчих зусиль формування та спроб прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Вона починається щонайменше з 1996 року, але не закінчена і дотепер. З'ясування кон'юнктурно-політичних причин цього становища не є метою цієї статті, адже першочергове значення мають саме матеріально-правові аспекти формування оптимального правового статусу Кабінету Міністрів України (далі КМУ) в контексті виконання ним своїх суспільно-політичних функцій. Найбільший інтерес у цьому контексті викликають саме функції КМУ щодо економічних відносин. Не можна стверджувати, що вони не стали предметом особливої уваги законопроектів, поданих відповідно від Президента України та Кабінету Міністрів України, але думається, що головним, безперечно, стала в першу чергу та чи інша конфігурація розподілу владних повноважень, що через Закон України «Про Кабінет Міністрів України» може стати достатньо чутливою законодавчою конкретизацією конституційної реформи. Якщо ж виходити із загально-соціального інтересу ефективного керування суспільства з боку держави, то на перший план мають вийти суто функціональні, «технократичні» міркування.

У доктринальному сенсі слід зазначити, що визначити статус Кабінету Міністрів як вищого органу у системі органів виконавчої влади згідно із ст. 113 Конституції України можна, лише маючи достатньо чіткі і адекватні уявлення щодо призначення та функцій держави відносно національної економіки в сучасному глобалізованому світі. Лише сформулювавши чіткий перелік функцій держави, зокрема в економічній сфері, але враховуючи їх ієрархічну, системну природу реалізації та взаємодії, можна підходити до конструювання структури та принципів взаємодії структурних елементів у системі органів державної виконавчої влади. В той же час необхідно констатувати, що ні в політологічній, ні в економічній, ні тим більше в юридичній літературі не існує узгодженого підходу до цього питання. Більше того, слід констатувати також і відсутність узгоджених методологічних засад щодо досягнення такого підходу.

У практичному плані це означає, що з'ясування будь-яких питань компетенції Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств має перебувати у повній відповідності із прийнятою за основу моделлю взаємин держави та економіки, що має визначати, з однієї сторони, масштаби та ступінь державного регулювання ринкових економічних відносин як таких, а з іншої сторони — масштаби та ступінь керованості державного сектора в національній економіці. Надзвичайно важливими в цьому сенсі є також чіткі уявлення щодо чинників забезпечення національної економічної безпеки, економічного суверенітету, а також те, яким чином державі буде забезпечена можливість вирішувати економічні завдання в умовах надзвичайного або воєнного стану, в умовах введення мобілізації тощо. Без ясної і адекватної доктрини, що дала б чіткі відповіді на поставлені питання, законотворча діяльність у сфері державного будівництва приречена на аморфність законодавчої форми з численними відсиланнями до актів законодавства, що існують лише в законотворчій потенції.

Враховуючи особливості конституційно-правового закріплення загальних рис компетенції Кабінету Міністрів України, аналогічну характеристику можна дати і нормам ст. 116 Конституції України.

1. Згідно із п. 1 названої ст. 116 Конституції України КМУ «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність Украї-

ни, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України».

Слід зазначити, що, по-перше, ця норма об'єднує досить різні за функціональною спрямованістю вимоги. З однією сторони, це необхідність забезпечувати державний суверенітет, економічну самостійність України як певні цілі діяльності Уряду; з другої — «здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави» — як вказівка на механізм реалізації державної влади; по-третє, «виконання Конституції і законів України, актів Президента України» — як вказівка на режим реалізації державної влади — режим законності. Навряд чи є логічним об'єднання такого різнохарактерного нормативного матеріалу у виділеному окремому фрагменті ст. 116 Конституції України. Більше того, конституційна вимога забезпечення економічної самостійності України в умовах проголошеного в ст. 15 Конституції України принципу економічної багатоманітності та вельми сумнівної за правовою природою і законністю приватизації державного та комунального майна залегає у доктринальному вакуумі і фактичній законодавчій прогалині. Справді, прийнятий у 1990 році Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР» фіксує у ст. 1 положення, що «забезпечення економічної самостійності Української РСР є необхідною умовою державного суверенітету України». Але багато положень цього закону є застарілими. Так, у сучасних умовах не є такими, що відповідають дійсності, положення ст. 4 названого Закону відносно того, що «до власності народу України належать основні засоби виробництва у промисловості, будівництві сільському господарстві, транспорті, зв'язку, банки, кредитні установи, майно торгових та інших підприємств, а також житловий фонд та інше майно на території України». Саме тому завдання визначення особливостей забезпечення економічної самостійності, а більш точно — економічного суверенітету України в умовах економічного плюралізму є питання, що потребує сучасних зусиль юридичної науки.

Логічним у цьому контексті є питання, чому забезпечення економічної та інформаційної безпеки України, що визначені у ст. 17 Конституції України як найважливіші функції держави, не знайшли свого закріплення в ст. 116 серед ключових обов'язків

Кабінету Міністрів України? Але якщо навіть обмежитись проблемою забезпечення економічної самостійності України в сучасних умовах, то чи можна стверджувати, що, отримавши найвищий рівень законодавчого закріплення, вона має чітке і адресне адміністративно-правове втілення в системі органів виконавчої влади? Адже за своїм статусом Рада Національної безпеки і оборони України, що має відношення до позначеного питання, згідно із положеннями ст. 107 Конституції України є координаційним, а не виконавчим органом. Слід зазначити, що навіть поверхове знайомство зі змістом Закону України «Про основи національної безпеки України» в його економічному, науково-технічному та інформаційному аспектах робить зрозумілою необхідність системно-структурної взаємодії його норм із встановленням відповідних повноважень зокрема Кабінету Міністрів України.

2. У пункті 3 ст. 116 Конституції України на Кабінет Міністрів України покладено обов'язок забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики. Повертаючись до п. 1 ст. 116 відносно «здійснення внутрішньої та зовнішньої політики», зазначимо, що доцільним було б об'єднати повноваження проведення та здійснення державної політики в окремий єдиний блок повноважень КМУ.

Відносно п. 3 ст. 116 Конституції України слід зазначити, що її змістом охоплені напрямки політики держави, які не мають під собою органічної системної єдності. Важливо враховувати, що Господарським кодексом України, прийнятим у 2003 році, у ст. 10, присвяченій викладенню основних напрямків економічної політики, передбачена значно більша деталізація і систематизація таких напрямків. Так, Господарський кодекс України передбачає, що напрямами економічної політики держави є зокрема: структурно-галузева політика, що в свою чергу включає в себе промислову, аграрну, будівельну та інші; інвестиційна; амортизаційна політика; політика інституційних перетворень; цінова; антимонопольно-конкурентна; бюджетна; податкова; грошово-кредитна; валютна та зовнішньоекономічна політика.

Слід визнати, що не усі названі види політики держави можуть покладатися і покладаються на систему державної виконавчої влади, очолюваної Кабінетом Міністрів України. Такими, зокрема,

є грошово-кредитна політика, що визначається та реалізується значною мірою Національним банком України, або антимонопольно-конкурентна політика, що визначається та реалізується переважно Антимонопольним комітетом України, тощо. Слід також зазначити, що і однопорядковий перелік напрямків державної економічної політики, вкладений у ст. 10 Господарського кодексу України, викликає цілу низку питань з приводу необхідності враховувати ієрархічну залежність визначених напрямів одне відносно інших. Однак навіть із названими застереженнями слід вказати, що повноваження КМУ в сфері економічної політики, що зафіксовані у п. 3 ст. 116 Конституції України, мають фрагментарний характер. У першу чергу необхідно включити в названий перелік промислову, аграрну, транспортну, енергетичну та інші галузеві напрями політики держави, а також і такі наскрізні напрями, як зовнішньоекономічна, інноваційна, науково-технічна тощо.

Слід підкреслити, що такого року зміни, доповнення до Конституції України малоймовірно можливі найближчим часом, але враховувати вищевикладене при законопроектній роботі в напрямку регламентації діяльності Кабінету Міністрів України, думається, було б доцільно.

3. Цілком логічною є конституційно-правове положення, вкладене в п. 4 ст. 116 Конституції України, щодо повноважень Кабінету Міністрів України розробляти та здійснювати загальнодержавні програми зокрема економічного та науково-технічного розвитку України. Механізмом реалізації названої конституційно-правової норми слід назвати положення Законів України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» та «Про державні цільові програми». Необхідною складовою правового забезпечення державного програмування економічного розвитку слід назвати Постанову Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26 квітня 2003 року № 621.

Слід зазначити, що розроблення державних програм економічного розвитку утворює умовний міст між розробленням державної економічної політики та окремих її напрямів — з однієї

сторони, та створенням дієвої системи державного регулювання ринкових економічних відносин — з іншої. Саме тому цей напрямок діяльності органів державної виконавчої влади, маючи ключове значення для функціонування ефективної системи відносин «держава — економіка», вимагає досить ґрунтовного і детально-го законодавчого забезпечення.

Сьогодні цей важливий елемент усього механізму роботи Кабінету Міністрів України фактично і юридично «розпорошено» між цілою низкою органів держави, зокрема Міністерством економіки, Міністерством промислової політики, Міністерством освіти та науки, Державним агентством з інвестицій та інновацій тощо. Проблемою є забезпечення системного та стратегічного значення реалізації державних програм. Безперечно, окремий орган державної виконавчої влади має взяти на себе кінцеву координатію та погодження змісту таких програм та особливо тих законодавчих пропозицій, що обов'язково мають у них міститися, для досягнення синергетичного законодавчого ефекту від їх впровадження, синергетичного підвищення ефективності законодавчого регулювання економічних відносин.

Не можна сказати, що зазначена ланка законодавчого забезпечення діяльності в сфері економічних відносин залишається поза суспільно-політичною увагою. Так, Постановою Верховної Ради України від 21 червня 2005 року було схвалено рекомендації парламентських слухань «Законодавче забезпечення сучасної економічної політики в умовах конституційної реформи» і поставлене завдання розробити «Економічний кодекс України» для вдосконалення законодавчого забезпечення функціонування органів державної влади, зокрема в питаннях стратегічного планування економічного та соціального розвитку. Починати, однак, як здається, необхідно саме з п. 4. ст. 116 Конституції України та відповідного законодавчого і функціонального навантаження проекту Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

4. Окремої уваги заслуговує також і конституційно-правова норма, викладена у п. 5 ст. 116 Конституції України, щодо повноваження Кабінету Міністрів України забезпечити рівні умови розвитку всіх форм власності. Справді, ця норма ґрунтується на засадних положеннях Конституції України щодо забезпечення

державного захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, рівності усіх суб'єктів права власності перед законом, що зафіксовані у ст. 13 Конституції України, та положенні про економічну багатоманітність як основу суспільного життя в Україні згідно із ст. 15 Конституції України тощо.

Слід зауважити, однак, що публічні інтереси, пов'язані із захистом людини, її життя і здоров'я, недоторканності і безпеки, передбачені у ст. 3 Конституції України, забезпеченням економічної та інформаційної безпеки України — згідно із ст. 17 Конституції України, необхідністю забезпечити використання власності на користь людині і суспільству, що витікає із змісту ст. 13 Конституції України, тощо, вимагають дуже виваженого підходу до формулювання відповідних повноважень. Нарешті, можна навести як приклад зміст ч. 1 та 2 ст. 4 Закону України «Про підприємництво» щодо видів діяльності, які можуть здійснюватись тільки державними підприємствами і організаціями». Важливо наголосити, що з прийняттям Господарського кодексу України цей закон втратив чинність за винятком названих норм, що тільки підкреслює їх суспільну значущість. Тому, як здається, дуже важливо забезпечити рівність форм власності та рівність суб'єктів господарювання не за будь-яку ціну, а за умови забезпечення при цьому життєво необхідних публічних пріоритетів, що, однак, мають мати характер винятків із загального правила.

5. Надзвичайно важливого значення, особливо в умовах конституційної реформи, жорстокої внутрішньополітичної конкуренції, що захопила, зокрема, і державний апарат, набуває питання досконалості законодавчої техніки відповідних законопроектів.

По-перше, необхідно чітко визначити зміст понять «функції», «завдання», «компетенція», що, як правило, використовуються як правові засоби у конкуруючому режимі.

По-друге, перелік напрямів діяльності Кабінету Міністрів України згідно із ст. 116 Конституції України не визначає, чи є вони повноваженнями, функціями, обов'язками цього органу виконавчої влади. Звертає на себе увагу навіть те, що всі ці положення означені узагальненням «Кабінет Міністрів України», тобто без вказівки «уповноважений», або «має своїм завданням», або «несе відповідальність за...».

По-третє, визначення напрямків діяльності Кабінету Міністрів України згідно із змістом ст. 116 Конституції України пов'язане з використанням слів «забезпечує», «вживає заходів», «здійснює», «організовує», «спрямовує» тощо. Такі формулювання повноважень компетенції вищого органу в системі органів виконавчої влади держави ні до чого, крім його безвідповідальності політичної і тим більше юридичної, призвести не може.

Таким чином, враховуючи надзвичайне політичне і юридичне значення розробки та прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України», бажано було б створити ефективний документ, спрямований у перспективу і позбавлений недоліків.

А. М. Онупрієнко, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи

Конституція України 1996 р. передбачила існування на місцях двох публічно-владних структур, які є представниками двох гілок публічної влади, — системи місцевого самоврядування як публічної влади територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та системи місцевих органів державної виконавчої влади, представленої місцевими державними адміністраціями. У цих самостійно діючих систем місцевої публічної влади є деякі спільні завдання щодо вирішення місцевих проблем, проте у них різна правова природа¹, а отже, їм притаманні специфічні форми реалізації повноважень, контролю за їх здійсненням, відповідальності. Однак, незважаючи на те, що це різні за юридичною природою ланки місцевої влади, обидві репрезентують публічну владу і покликані забезпечити збалансований розвиток відповідних територій та вирішення проблем як місцевого, так і загальнодержавного значення.

¹ Функціонування місцевих державних адміністрацій є втіленням концепції державної політично-правової природи місцевої влади, а діяльність територіальних громад відповідає концепції дуалізму функцій і повноважень місцевого самоврядування, має недержавну політично-правову природу, є насамперед елементом громадянського суспільства.

Відтак значної ваги набуває питання взаємовідносин органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, визначення організаційно-правових форм їх співпраці. Проблема такої взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади мала місце практично на всіх етапах розвитку місцевої влади. Постійно існувала необхідність узгодження інтересів місцевого самоврядування і держави в особі місцевих державних адміністрацій, їх збалансованості та необхідність оптимального правового регулювання.

Окремі аспекти проблеми взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, проблеми делегування знайшли відображення у наукових розробках, серед яких праці В. Б. Авер'янова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка, Ю. В. Делія, В. М. Кампо, В. І. Чушенка¹ та інших науковців.

Метою даної статті є проведення аналізу окремих аспектів делегування державних повноважень місцевим органам влади. Мова піде про делегування повноважень саме органам місцевого самоврядування. Оскільки делегування повноважень місцевого самоврядування державним органам з наукової точки зору є нон-сенсом². Тому, вважаємо, позитивним моментом відмову від та-

¹ Див.: *Авер'янов В. Б.* Компетенція органів виконавчої влади: загальна характеристика змісту // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 256; *Батанов О.* Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25–29; *Борденюк В. І.* Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25; *Він же.* Місцеве самоврядування в контексті децентралізації державної влади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 44–59; *Він же.* Деякі аспекти співвідношення системи органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування // Юридична Україна. – 2005. – № 5. – С. 16–22; *Делія Ю.* Компетенційні спори: причини і шляхи їх подолання // Право України. – 2000. – № 6. – С. 32–33; *Кампо В. М.* Місцеве самоврядування в Україні – К.: Ін Юре, 1997. – С. 4, 5; *Куйбіда В., Чушенко В.* Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського університету. Збірник наукових праць: Серія юридична. Вип. 35. – Львів: ЛДУ, 2000. – С. 195–199.

² Див. наприклад: *Гراب В., Кампо В., Клебан С., Корнієнко М., Негода В., Пітцик М., Сибірцев В.* Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування // Віче. – 2003. – № 6. – С. 16.

кого делегування, хоч поки що й у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1) від 08.12.2004 р.¹

До прийняття Конституції України 1996 р. органи державної виконавчої влади делегували повноваження виконавчим органам місцевих Рад. Основний Закон вніс істотні зміни у це питання. На відміну від попередніх законодавчих актів передбачається, що окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватися органам місцевого самоврядування, тобто безпосередньо радам. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (частини 3, 4 ст. 143 Конституції України).

У подальшому часткове закріплення здійснення делегованих повноважень одержало в Законах «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Крім того, через недостатню урегульованість процедур делегування повноважень мала місце спроба прийняття спеціального окремого закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», на нагальність прийняття якого неодноразово наголошувалося у наукових публікаціях².

¹ Постанова Верховної Ради України від 08. 12. 2004 р. – № 2223-IV «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України»: Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Реєстр. № 3207-1 // *Голос України*. – 2005. – № 5. – 13 січня.

² Див. наприклад: *Битяк Ю. П.* Повноваження та організація діяльності місцевих державних адміністрацій, їх відносини з органами місцевого самоврядування // *Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць*. – Вип. 4. – Х.: Право, 2002. – С. 3–14; *Торохтій Ю. З.* Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій і місцевого самоврядування: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Х., 2005. – С. 125; *Константій О. В.* Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Російській Федерації та Україні: порівняльний аналіз // *Правові проблеми реформування регіональної влади: Матеріали наук.-практ. конф.*, м. Харків, 12 квітня 2002 р. / За ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2002. – С. 60; *Деція Ю.* Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // *Право України*. – 1999. – № 4. – С. 45–46; *Янюк Н., Бориславська О.* Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень // *Право України*. – 2006. – № 6. – С. 22.

Делегування повноважень повинне, як це прямо передбачено Конституцією (ст. 143), супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Про що йдеться також у ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це надзвичайно важлива умова, що гарантує, по-перше, саме здійснення повноважень, а по-друге, продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому головних функцій. Невиконання такої умови, на думку більшості дослідників, є підставою для відмови відповідних органів місцевого самоврядування від виконання відповідних державних повноважень або для виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень тільки в межах наданих ресурсів¹.

Отже, при передачі матеріальних і фінансових засобів для здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень важливо враховувати їх домірність переданим повноваженням і їх достатність для реалізації даних повноважень. Від достатності переданих органам місцевого самоврядування зазначених засобів для здійснення окремих державних повноважень залежатимуть межі реалізації даних повноважень відповідними органами, а також відповідальність органів місцевого самоврядування за їх здійснення. Вимога домірності фінансових коштів органів місцевого самоврядування наданим їм конституцією чи законом повноваженням знайшла відображення в Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 9 ч. 2)².

З урахуванням вимог ст. 4 Хартії щодо відповідності цих повноважень можливостям та інтересам місцевого самоврядування необхідно виробити конкретні переліки державних повнова-

¹ З цього приводу див. напр.: *Граб В., Кампо В., Клебан С., Корнієнко М., Негода В., Пітцик М., Сибірцев В.* Конституційна реформа: проблеми правових засад місцевого самоврядування. – С. 11-19; *Корнієнко М. І.* Місцеве самоврядування: вибір зроблено, проблеми залишилися // Літературна газета. – 1999. – № 54. – С. 87-93; Запроваджується інститут делегованих повноважень: Законопроект «Про делеговані повноваження» // Юридичний вісник України. – 2001. – № 23. – С. 7; *Уваров А. А.* О некоторых критериях эффективности местного самоуправления // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 129.

² Європейська хартія місцевого самоврядування // Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: Зб. норм. актів. – Х.: Факт, 2000.

жень, які не можуть делегуватися органам місцевого самоврядування взагалі або делегуються в разовому порядку на певний строк, а також безстроково, інші умови здійснення цих повноважень та їх припинення.

На нашу думку, доречно, на підставі законодавства про делегування і законів про бюджет, що закріплюють обсяг фінансових засобів на здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, укладати договори між уповноваженими органами державної влади й органами місцевого самоврядування про порядок і терміни фінансування органів місцевого самоврядування при здійсненні ними окремих державних повноважень, про відповідальність за несвоєчасну передачу і нецільове використання відповідних фінансових засобів.

Як правило, органи державної влади передають органам місцевого самоврядування повноваження, реалізація яких має безпосереднє відношення до інтересів місцевого населення. На думку С. Г. Серьогіної, з обох законів («Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві адміністрації») слід виключити переліки повноважень, які можуть делегуватися. Предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін. Водночас необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватися від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування (так звані державні прерогативи): забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо¹. На нашу думку, слід також зазначити, що не допускається делегування органам місцевого самоврядування державних повноважень, якщо вони віднесені до питань адміністративно-територіального устрою; якщо делегування повноважень призведе до порушення прав і свобод людини і громадянина, верховенства Конституції і законів України, територіальної цілісності України. Передбачити, що будь-яке питання, яке не увійде в окреслений простір, може бути передане у компетенцію муніципальних органів.

Ще одна умова, пов'язана з наділенням органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, полягає

¹ Серьогіна С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні // Державне будівництво та місцеве самоврядування: 36. наук. праць. – 2001. – Вип. 1. – С. 117.

в можливості контролю з боку держави за їх реалізацією. Такий контроль, за загальним правилом, означає можливість відповідних державних органів давати вказівки органам місцевого самоврядування з приводу реалізації переданих повноважень, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не лише законності, але й доцільності, а також скасовувати при необхідності такі рішення чи припиняти їх дію.

Механізм урядового нагляду за муніципалітетами в різних країнах різний¹. В унітарних державах (Велика Британія, Франція, Італія, Японія) такий нагляд здійснюється центральним урядом. Так, в Англії муніципальними органами відає міністерство охорони навколишнього середовища, у Франції та в Італії – міністерство внутрішніх справ, в Японії – міністерство у справах місцевого самоврядування. Певні наглядові функції відносно муніципалітетів виконують й інші міністерства і центральні відомства, в першу чергу міністерства фінансів. У федеративних державах муніципалітетами відають, як правило, уряди суб'єктів федерації. Так, у США контроль здійснюють по відповідних галузях департаменти та інші адміністративні органи штатів, у ФРН — урядовий апарат земель. Разом з тим федеральні уряди нерідко в обхід конституційних положень впливають на діяльність місцевої влади, пускаючи в хід різні програми фінансової допомоги муніципалітетам, яку надають при умові виконання урядових вимог.

У деяких країнах, наприклад у скандинавських, у Великій Британії та ін., контроль за законністю фінансової та іншої діяльності органів місцевого управління здійснюють спеціальні відносно незалежні контролери-омбудсмени (зі шведської «ombudsman» — представник інтересів, перекладач), порушуючи питання про

¹ Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М.: Спартак, 2003. – С. 70–72, 161–173, 182–183; Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: Автореф... д-ра наук з держ. управління: 25. 00. 01 – Теорія та історія державного управління. – К., 2003. – 36 с.; Контроль центральных властей над местным управлением в странах современного мира (научно-аналитический обзор) // РЖ. Социальные и гуманитарные науки (отеч. и зарубежн. лит-ра). Сер. 4. Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 111–126.

відповідальність посадових осіб муніципалітетів за неправильне здійснення фінансово-бюджетних та інших повноважень¹.

Розрізняються й форми державного нагляду. У ФРН, наприклад — у сфері власних повноважень громад він має винятково правовий характер, а в сфері переданих державою комунам для виконання повноважень це не лише правовий, але й галузевий нагляд — за способом виконання і фінансування завдань².

Для української системи місцевого самоврядування варто визнати можливим застосування такого досвіду по контролю за реалізацією переданих на місцевий рівень державних повноважень. З питань же місцевого значення органи місцевого самоврядування повинні мати визначену в рамках законодавства певну свободу дії. Контроль з боку державних органів влади в цій сфері необхідно здійснювати тільки за відповідністю законодавству дій місцевих органів влади.

Наділення (делегування) органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями не повинне трактуватися як повне звільнення органів державної влади від відповідальності за здійснення переданих повноважень. Повноваження, передані органами державної влади для реалізації органам місцевого самоврядування, продовжують зберігати своє державне значення.

Різні погляди висловлюються науковцями з питань, чи потрібна згода сторін у процесі делегування та чи можливі односторонні дії. Існують думки як про обов'язкове виконання органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, переданих їм без їхньої згоди з ініціативи первинного власника за законом, так і про необхідність попереднього погодження такої передачі з муніципальними органами.

На нашу думку, згода потрібна, оскільки зменшується обсяг прав і обов'язків однієї сторони і збільшується у іншої. А для цьо-

¹ Див.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. — 9-е изд., испр. и доп. — М.: ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ»», 2002. — С. 386–387; Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. — М.: Спартак, 2003. — С. 173–181.

² Див.: Практические задачи и требования местного самоуправления в Германии // Местное самоуправление: теория и практика / Под общей ред. Г. Люхтерхандт. — М.: Фонд Ф. Науманна, 1996. — С. 24–26.

го необхідна певна готовність. Органи державної влади повинні утримуватися від прийняття рішень про наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями у випадку, якщо з заперечень відповідних органів випливає об'єктивна неможливість виконання ними зазначених повноважень. При цьому органи місцевого самоврядування не вправі шляхом прийняття юридично владного рішення відмовитися від наділення їх окремими державними повноваженнями в однобічному порядку без вказівки об'єктивних причин такої відмови. У випадку прийняття органами державної влади рішення про наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями при їхньому запереченні проти цього останні вправі оскаржити дане рішення в судовому порядку і виконувати його в тому обсязі, у якому воно забезпечено матеріальними і фінансовими ресурсами.

У цьому плані встановлення об'єктивної можливості виконання окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування має бути головною умовою їхнього делегування. Функціональна готовність органів місцевого самоврядування до виконання тих чи інших повноважень повинна бути додатковим критерієм прийняття відповідних рішень.

З цього приводу слушною є думка деяких вчених щодо необхідності передбачити проведення обов'язкових консультацій у процесі підготовки і прийняття рішень органів державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування, якщо це стосується інтересів останніх¹.

Що стосується обмеження делегування строком, то ми вважаємо, що в ряді випадків це виправдано.

Основний принцип делегування повноважень — досягнення ефективної реалізації переданих державних повноважень не повинно завдавати шкоди вирішенню питань місцевого значення². Отже, іншою проблемою є те, що часто обсяг делегованих повноважень перевищує обсяг власних повноважень органів місцевого самоврядування.

¹ Див.: Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. — К., 1999. — С. 218–219.

² Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. — М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю. — М., 2001. — С. 197.

Про необхідність звести делегування до мінімуму наголошувалося в низці наукових праць. Цілком обґрунтованою, на наш погляд, є позиція В. І. Борденюка: «Органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не можуть переважати власні повноваження органів місцевого самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя»¹. Дійсно, на практиці сталося навпаки. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить 67 власних самоврядних повноважень, а делегованих — аж 78. З цього приводу, як зазначає П. М. Любченко, в Україні вся без винятків система виконавчих органів місцевих рад задіяна в процесі реалізації повноважень органів виконавчої влади. Враховуючи, що обсяг цих повноважень становить майже половину, а в окремих випадках навіть більше половини в їх компетенції, це дає підстави характеризувати їх більшою мірою як органи державної виконавчої влади, ніж як органи виконавчі органи місцевих рад. Очевидно, що це не сприяє розвитку місцевого самоврядування в цілому².

Іншими словами, органи місцевого самоврядування змушені часом на шкоду своїм інтересам вирішувати державні завдання на своїй території і найчастіше завдання фінансово незабезпечені. Тим більше, що дане положення не повною мірою відповідає принципам самостійності і незалежності місцевого самоврядування, зафіксованим у Конституції України.

Одним зі способів вирішення зазначених проблем є прийняття закону «Про делегування органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень», що дозволив би встановити єдині підходи в правовому регулюванні передачі державних повноважень, передбачав як власне порядок передачі даних повноважень, так і порядок передачі необхідних для їхнього здійснення ресурсів.

¹ Борденюк В. І. Коментар до ст. 143 Конституції України // Коментар до Конституції України / Ред. кол.: В. Ф. Опришко (голова), Л. Є. Горьовий, М. І. Корнієнко та ін. — К.: Ін-т закон-ва Верховної Ради України, 1996. — С. 321.

² Див.: Любченко П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави / Л. В. Ярічевська, П. М. Любченко, І. В. Жилінкова та ін.; За ред. проф. Ю. П. Битяка. — Х.: Право, 2005. — С. 77.

У той же час ми вважаємо, що з цілого ряду поточних питань органам місцевого самоврядування і органам управління доцільно використовувати більш оперативні форми. Так, якщо характер взаємодії у певній сфері вимагає детального визначення прав, обов'язків і відповідальності, а також пов'язаний з виділенням матеріально-фінансових коштів, кращою формою взаємодії є договір (угода). Відповідно п. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації. По суті можна зазначити, що в нашому випадку договір набуває значення важливого засобу саморегуляції відносин партнерів.

На думку дослідників такі договори й угоди доречно підписувати главам виконавчих органів влади, але в ряді випадків, встановлених законом, вони можуть набирати сили тільки після затвердження з боку представницьких органів влади і після їхнього офіційного опублікування в засобах масової інформації¹.

Підводячи підсумок можна зазначити, що проблеми передачі і реалізації окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування є актуальними і вимагають подальшого дослідження, від їх ефективного вирішення залежатиме не тільки удосконалення механізму передачі і виконання окремих державних повноважень органами місцевого самоврядування, сама реформа місцевого самоврядування, але й повнота вирішення, досягнення цілей і завдань держави та суспільства в цілому.

¹ Див. напр.: Местное самоуправление: Учебное пособие / Э. Ф. Лауэр. 2003 // Джерело інформації: Сайт «Все о праве – компас в мире юриспруденции»: <http://www.allpravo.ru/library/doc114p/instrum115/>

О. М. Ващенко, здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

Статус представницьких органів місцевого самоврядування та їх керівництва на регіональному рівні: порівняльно-правовий аспект

Удосконалення територіальної організації влади потребує врахування досвіду провідних зарубіжних держав, які вже здійснили аналогічні реформи чи запроваджують їх нині. На жаль, увага сучасних дослідників з країн СНД зосереджена здебільшого на темах державного управління на місцях або місцевого самоврядування базового рівня. Правовий статус та організація роботи органів місцевого самоврядування та їх керівництва на регіональному рівні якщо й розглядаються, то або побіжно, в межах аналізу загальної системи місцевого самоврядування зарубіжних країн (В. Б. Євдокимов, Я. Ю. Старцев, А. В. Черкасов, В. Є. Чиркін), або ж обмежуються характеристиками окремих країн (О. В. Білоусова, М. А. Ісаєв). Тому завданням даної статі є узагальнення практики організації місцевого самоврядування на регіональному рівні у провідних зарубіжних країнах та з'ясування «загальносвітових стандартів» у даній сфері з метою їх подальшого врахування при удосконаленні вітчизняного муніципального законодавства.

У більшості унітарних держав і в усіх суб'єктах федерацій територія поділяється на адміністративно-територіальні одиниці.

Залежно від розмірів держави, її геополітичного становища, історико-культурних традицій та багатьох інших факторів у системі адміністративно-територіальних одиниць вирізняються дві, три, а то й чотири ланки (рівні). Найбільш крупні одиниці, на які безпосередньо поділяється територія держави, називаються областями, провінціями, губерніями; одиниці середньої ланки іменуються районами, округами, повітами, волостями; адміністративно-територіальні одиниці нижньої ланки нерідко мають назви громад, комун, гмін тощо¹. Рівень адміністративно-територіального устрою між загальнодержавним і базовим у сучасній науці конституційного та муніципального права називається регіональним або проміжним. У країнах Західної Європи цей рівень прийнято називати «проміжним», «регіональним» або «мезорівнем»².

У червні 1997 р. на 4-й сесії Конгресу місцевих та регіональних влад Європи був розглянутий проект Європейської хартії регіонального самоврядування. Держави — члени Ради Європи поки що не дійшли кінцевої згоди щодо цього правового документа, але результати проведених протягом 1997–2004 рр. різноманітних форумів з даного питання засвідчили, що його запровадження є справою найближчого майбутнього. Відповідно Україна вже зараз повинна наближати національне законодавство не лише до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, але й до положень Європейської хартії регіонального самоврядування. Європейська хартія про регіональне самоврядування 1997 р. під регіонами розуміє рівень вище громад (райони, області, округи) і встановлює, що в таких адміністративно-територіальних одиницях слід обирати ради чи, принаймні, створювати при керівниках регіонів дорадчі органи типу рад.

Вже сьогодні на цьому рівні створюються представницькі органи місцевого самоврядування у переважній більшості країн світу. Виняток складають тільки деякі держави: зокрема, в Індії, Фінляндії та ФРН на регіональному (проміжному) рівні адмі-

¹ Сравнительное конституционное право / Ред. кол.: А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин (отв. ред.), Ю. А. Юдин. – М.: Манускрипт, 1996. – С. 472.

² Див.: Ларссон Т. Організація проміжного рівня управління в європейських державах // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. – К.: К. І. С., 2003. – С. 14.

ністративно-територіального устрою представницькі органи місцевого самоврядування не створюються, тоді як у Бразилії, Люксембурзі та Швейцарії регіональний рівень відсутній взагалі, а базовою ланкою виступають муніципалітети¹.

У 1993 р. була опублікована книга «Ріст мезоуправління в Європі», в якій Л. Дж. Шарп дійшов висновку, говорячи про виникнення проміжного рівня управління між центральним та базовим муніципальним або комунальним рівнями, що «цей новий організаційний тип або має форму принципово нової системи управління, яка обирається регіонально і має повноваження виконавчої, а іноді й законодавчої влади (Італія, Франція, Іспанія, Бельгія, Португалія частково і, можливо, Греція), або він є підсиленням і оновленням окружним рівнем місцевого самоврядування (Норвегія, Швеція, Данія, Велика Британія і деякі західні землі ФРН)»².

Системи місцевого самоврядування регіонального рівня, структура, порядок формування і статус керівництва представницьких органів у різних країнах світу характеризуються суттєвими відмінностями, що зумовлюють необхідність їхньої систематизації.

Для країн Євросоюзу та Британської Співдружності притаманна здебільшого так звана «парламентська» модель місцевого самоврядування, коли обрані населенням депутати обирають зі свого складу голову ради, на якого покладаються здебільшого організаційно-процедурні та представницькі повноваження. В деяких європейських країнах голова ради за посадою очолює колегіальний виконавчий орган ради — колегію чи правління. Правління, як правило, формується радою та є підконтрольним і підзвітним раді. Голова ради, так само як і весь склад колегії (правління), можуть бути у будь-який момент відкликані радою.

Зокрема, у Великій Британії місцеве населення обирає представницькі органи — ради — на основі мажоритарної системи в один тур з кумулятивним вотумом (у Північній Ірландії до цього

¹ Иностранное конституционное право / Под ред. В. В. Маклакова. – М.: Юрист, 1996. – С. 153–157, 245–251 та ін.; *Естген С.* Структура і функціонування місцевої демократії в Люксембурзі // Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? – К.: К. І. С., 2003. – С. 201–206.

² *Sharpe L. J.* Rise of Meso Government in Europe. – London: Sage Publications, 1993. – P. 1.

додається преференційне голосування). Керує радою голова (мер), який разом з віце-головою обирається з числа її членів строком на один рік. Мер не має жодних повноважень, пов'язаних з виконавчою владою; крім головування він здійснює тільки представницькі функції. Управлінська діяльність у графствах здійснюється через сесії, роботу комісій та виконавчого апарату на чолі з головним адміністратором, якого призначає рада.

Однак згідно із Законом про місцеве управління 2000 р. (його реалізація нещодавно розпочалася) всі ради повинні сформувати власні органи виконавчої влади. При цьому ст. 11 згаданого Закону передбачає три варіанти формування виконавчої влади: 1) система «мер і кабінет»: прямі вибори мера, який керує виконавчою владою і призначає від двох до дев'яти своїх помічників («кабінет»); 2) система «лідер і кабінет»: вибори глави виконавчої влади зі складу ради, тоді як помічників («кабінет») може призначати або лідер, або рада; 3) система «мер і управляючий від ради»: всенародно обраний мер поділяє повноваження виконавчої влади з управляючим, якого призначає рада з числа професійних чиновників¹.

Як правило, голова і члени виконавчого органу працюють на постійній основі й отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету. В усіх випадках мер чи лідер може одночасно бути головою ради, але може й не бути ним. Повноваження виконавчого органу зводяться до керівництва адміністрацією і виконання рішень ради та її комітетів. Однак Закон відносить до компетенції виконавчого органу і всі інші повноваження місцевих органів, не віднесені законодавством до відання ради. Крім того, закон передбачає можливість прямих виборів інших посадових осіб. Вибір варіанту має визначитися радою за погодженням з державним секретарем (міністром) з питань навколишнього середовища і регіонів.

Подібна до британської система регіонального самоврядування існує і в Італії. У кожній провінції Італії на 4 роки обирається власна рада, яка, у свою чергу, обирає зі свого складу колегіальний

¹ Див.: Евдокомов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарк, 2001. – С. 64–65; Арбузкин А. М. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пос. – М.: Юристъ, 2004. – С. 491.

виконавчий орган — джунту. Після проведеної у 1993 р. реформи виборчої системи голова джунти — президент (голова) провінції — обирається не представницьким органом, а громадянами безпосередньо строком на 4 роки; він є керівником виконавчої влади і виконує представницькі функції.

У 15 італійських регіонах зі звичайним та 5 регіонах з особливим статусом регіональна організація сконцентрована в трьох органах: 1) регіональній раді, члени якої обираються на 5 років загальним голосуванням на пропорційній основі; 2) джунті, яку обирає рада і яка є центральним органом регіональної виконавчої влади; 3) голові джунти, який має відносно обмежені функції, визначені колегіальною структурою виконавчого органу. Як представник регіону, голова регіональної джунти підписує всі акти, що стосуються регіону, обнародує правові акти та призначає муніципальних службовців.

У цілому «парламентська» система регіонального самоврядування притаманна також усім країнам Скандинавії, крім Фінляндії.

Традиційно більш централізованою порівняно із загальноєвропейськими стандартами є територіальна організація влади у Франції. На рівні *регіонів* там діють ради, які обираються на 6 років за пропорційною системою при 5%-ному загороджувальному бар'єрі. Регіональна рада строком на 6 років обирає свого голову (президента), котрий очолює також постійний комітет — виконавчий орган. Президент регіональної ради головує на засіданнях ради, встановлює порядок денний, розробляє проекти і забезпечує виконання рішень ради. Він відповідає за виконання регіонального бюджету, є розпорядником бюджетних асигнувань і кредитів, керує діяльністю регіональної адміністрації, підписує контракти, затверджені радою, і представляє регіон у суді. Крім того, президент здійснює управління власністю регіону. Частину своїх повноважень президент може делегувати віце-президентам (членам постійної комісії), членам ради або начальникам служб центральної влади на місцях. Спільно з префектом регіону президент ради відповідає за координацію діяльності регіональної і державної адміністрації на території регіону.

На рівні *департаментів* у Франції представницьким органом є генеральна рада. Радники обираються на 6 років, але кожні три

роки відбувається ротація і склад генеральної ради оновлюється на половину. Ніхто не може бути одночасно членом кількох генеральних рад (за винятком членів Ради Парижа, які можуть бути членами ради ще одного департаменту). Генеральна рада обирає свого голову (президента), який кожні 3 роки (після ротації радників) переобирається. Виконавча влада в департаментах здійснюється постійною комісією, склад якої визначається генеральною радою після обрання голови й оновлюється кожні 3 роки. Для оперативного здійснення виконавчих функцій утворюється президія у складі голови генеральної ради і кількох членів. Голова може делегувати президії частину своїх повноважень. Повноваження президентів генеральної і регіональної рад майже ідентичні; основна відмінність полягає в тому, що президент генеральної ради має певні повноваження щодо керівництва поліцією та пожежною службою¹.

Дуже близькою до французької моделі є організації місцевого самоврядування на регіональному рівні запроваджена у Польщі в результаті реформи 1998 р.²

Певними особливостями відрізняється система регіонального самоврядування у країнах Бенілюксу, що обумовлено специфікою монархічної форми правління й історичними традиціями цих країн. Найбільш істотна відмінність полягає у тому, що в цих країнах керівник регіонального виконавчого органу, який очолює місцеву раду, є державним службовцем, що призначається на посаду монархом.

У деяких великих за територією федеративних державах, зокрема в Росії та США, організація місцевого самоврядування суттєво відрізняється у кожному із суб'єктів федерації. Центральні (федеральні) органи влади регламентують ці питання тільки на рівні загальних конституційно-правових принципів.

Так, Федеральний закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» 2003 р. визнає

¹ Див.: *Евдокомов В. Б., Старцев Я. Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – С. 137.

² *Ковальчик Я.* Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського Союзу // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К.: Агентство «Україна», 2001. – С. 26–28.

муниципальним утворенням міське чи сільське поселення, муніципальний район, міський округ або внутрішньоміську територію міста федерального значення¹. Відповідно проміжний (регіональний) рівень місцевого самоврядування становлять муніципальні райони. Російські фахівці в галузі муніципального права вирізняють принаймні три територіальні моделі організації місцевого самоврядування: однорівнева — місцеве самоврядування здійснюється, як правило, в межах району суб'єкта РФ або міст обласного (крайового) підпорядкування; дворівнева — до складу одного муніципального утворення входить інше муніципальне утворення; трирівнева — до складу району як муніципального утворення входять менш крупні муніципальні утворення — сільські округи, сільради, до складу яких також входять окремі муніципальні утворення — селища, села тощо². Загалом у 43 суб'єктах РФ місцеве самоврядування здійснюється тільки на рівні районів; у 23 суб'єктах місцеве самоврядування здійснюється тільки на рівні сільських округів і селищ; в останніх діє дворівневий тип організації: районні муніципальні утворення і утворення більш низького рівня, що входять до них (сільські округи і селища)³.

Згідно із ч. 1 ст. 34 Закону «Про загальні принципи місцевого самоврядування в РФ» структуру органів місцевого самоврядування обов'язково становлять представницький орган, глава муніципального утворення і місцева адміністрація. Глава муніципального утворення обирається або безпосередньо громадянами, які проживають на території муніципального утворення, або представницьким органом місцевого самоврядування зі свого складу. Строк повноважень голови муніципального утворення — від 2 до 4 років. У випадку обрання на муніципальних виборах глава

¹ Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822; 2004. — № 33. — Ст. 3368.

² Див.: Белоусова Е. В. Муниципальное право Российской Федерации: Курс лекций. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. — С. 43–45.

³ Див.: Ряцев В. П. Обеспечение конституционных прав граждан на местное самоуправление // Местное самоуправление — механизм реализации конституционности России: Матер. науч.-практ. конф., Москва, 16–17 мая 2002 г. — М.: Моск. экон.-прав. ин-т, 2002. — Ч. 1. — С. 143.

муніципального утворення може входити до складу представницького органу цього утворення з правом вирішального голосу (в цьому випадку він стає головою названого органу) або стає головою місцевої адміністрації (виконавчо-розпорядчого органу). Якщо ж глава муніципального утворення обраний зі складу представницького органу, то він стає головою представницького органу. Одночасно займати посади голови місцевої адміністрації і голови представницького органу заборонено.

Федеральним законом 2003 р. «Про загальні принципи місцевого самоврядування в РФ» до повноважень глави муніципального утворення віднесено: представництво муніципального утворення у відносинах з органами місцевого самоврядування інших муніципальних утворень, органами державної влади, громадянами та організаціями, вчинення інших дій від імені муніципального утворення; підписання й оприлюднення нормативних правових актів, прийнятих представницьким органом муніципального утворення; видання правових актів; право вимоги скликання позачергового засідання представницького органу. Закони суб'єктів РФ і статuti муніципальних утворень розрізняють повноваження глави муніципального утворення більш детально. Нерідко глава муніципального утворення наділяється правом входження до складу представницького органу і головування на його засіданнях. Крім того, багато статутів муніципальних утворень надають главі муніципального утворення право підписання чи накладення відкладального вето щодо правових актів, які приймаються представницьким органом місцевого самоврядування.

У США також не існує єдиної системи місцевих органів влади, оскільки кожний штат вправі вирішувати це питання за власним розсудом згідно зі встановленою ним же адміністративно-територіальною системою. У більшості штатів основною регіональною одиницею є графство, лише у штаті Луїзіана такі територіальні одиниці називаються приходами. Існує дві основні форми рад графств: рада комісіонерів і рада контролерів. Перша передбачає обрання населенням 3–5 членів ради, які керують всією практичною роботою за конкретними напрямками, а друга — представництво у раді виборних посадових осіб муніципальних

утворень, що входять до складу графства (кількість таких представників може сягати 100)¹.

Зазвичай у рад нема постійного голови і вони збираються на свої засідання не частіше як один раз на місяць. У деяких графствах голова ради обирається безпосередньо населенням. При радах утворюється апарат чиновників, які й здійснюють реальне управління у графстві. Строк повноважень виборних посадових осіб різний і становить від 2 до 4 років, що визначається законами штатів. У деяких графствах голова ради, а іноді й усі її члени мають звання і виконують функції суддів. У частині штатів рада графства має право призначати частину посадових осіб графства, а також визначати розмір окладу, що їм виплачується. Виконавчі функції у графстві здійснює апарат управління на чолі з адміністратором, який або обирається населенням, або призначається головою ради графства.

Примітною рисою управління графствами у більшості штатів США є відсутність єдиного виконавчого органу влади, коли поряд з радами графств місцеве населення обирає цілий ряд посадових осіб, формально незалежних у своїй діяльності від рад. У різних штатах кількість цих виборних посад є різною, але найбільш типовими є посади шерифа, атторнея, скарбничого, клерка суду, коронера, аудитора, клерка (секретаря ради) графства та ін. Останнім часом під впливом Національної муніципальної ліги дедалі більше графств почали використовувати на своїй території (за аналогією з містами) форму управління «рада-менеджер», яка має свої різновиди залежно від характеру відносин менеджера з радою, способу заміщення посади менеджера і кола його повноважень. Менеджер призначається радою графства, яка встановлює оклад менеджера і може звільнити його за власним розсудом. Сьогодні ця форма організаційної структури застосовується у 513 із 3042 графств у 33 штатах країни².

Адміністративно-територіальні одиниці проміжного рівня в Японії називаються префектурами. Збори (від 40 до 120 членів)

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. – М.: НОРМА, 1999. – С. 396.

² *Mény Y. Government and politics in Western Europe: Britain, France, Italy, West Germany.* – Oxford: Oxford univ. press, 1990. – P. 371.

та управляючі (глави адміністрацій, губернатори) обираються безпосередньо населенням за мажоритарною системою відносної більшості строком на 4 роки. Управляючий одноосібно керує виконавчою владою, виконує рішення зборів, призначає й усуває з посад муніципальних службовців, може розпустити збори (котрі, у свою чергу, можуть відправити його у відставку). Губернатор може бути також відкликаний шляхом референдуму за ініціативою не менш як 1/3 виборців¹. Управляючий має двоїстий статус: з одного боку, він обирається місцевим населенням і здійснює місцеву виконавчу владу конкретної провінції, а з іншого — розглядається як орган державної виконавчої влади, оскільки чимало повноважень йому делеговано центральними відомствами.

Місцева адміністрація на префектурному рівні має доволі складну структуру. Губернатор за згодою префектурних зборів призначає віце-губернатора. Крім того, у нього є й функціональні помічники, наприклад головний скарбничий. Окрім названих посадових осіб в адміністрації префектур є такі структурні підрозділи, як департаменти і відділи (загальних справ, охорони здоров'я, торгівлі й промисловості, сільського й лісового господарства, праці, інженерний, будівельний тощо).

Глава місцевої адміністрації скликає місцеві збори на чергові та позачергові сесії, має право відкладального вето щодо рішень зборів, право дострокового розпуску зборів. У виконавчій сфері він керує апаратом місцевої адміністрації та виконанням місцевих рішень та актів центральної виконавчої влади. Саме в ході здійснення повноважень у цій сфері максимально виявляється подвійне призначення голови місцевої виконавчої влади. Списки делегованих повноважень, включені як додатки до Закону про місцеве самоврядування, є досить значними й чітко виписаними. Загалом, губернатори видають рішенням 126 питань². За здійснення делегованих повноважень глави місцевої адміністрації несуть відповідальність перед відповідними міністрами. У фінансовій

¹ Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. – М.: Спарк, 2003. – С. 426.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. – Т. 4. Часть Особенная: страны Америки и Азии / Отв. ред. Б. А. Стратшун. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 2001. – С. 553.

сфері глава місцевої адміністрації вправі формувати й виконувати місцевий бюджет, встановлювати місцеві податки і збори, подавати на розгляд місцевим зборам звіт про виконання бюджету, призначати ревізію рахунків. У господарській сфері він має право здійснювати контроль і управління муніципальною власністю, контролювати створення й ефективність діяльності муніципальних підприємств, місцевої промисловості й сільського господарства.

Проведене компаративістське дослідження дає змогу зробити певні висновки щодо «міжнародних стандартів» організації місцевого самоврядування на регіональному рівні. Проміжний (регіональний) рівень адміністративно-територіального устрою існує у переважній більшості сучасних держав. Починаючи з 80-х років ХХ ст. проблемам організації місцевого самоврядування на цьому рівні приділяється особлива увага в усіх провідних країнах світу, свідченням чого стало запровадження низки політико-правових реформ. У тих державах, де запроваджено регіональний рівень адміністративно-територіального устрою, як правило, існує й система органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Система регіонального самоврядування обов'язково включає два види органів: представницькі (ради) та виконавчі (правління, комітети). З метою забезпечення належної організації роботи представницького органу обирається голова ради (мер, лідер тощо). Голова ради обирається або депутатами ради зі свого складу, або безпосередньо виборцями (населенням); строк його повноважень у різних країнах коливається від 1 до 4 років. Голова ради, як правило, працює на постійній основі та є муніципальним службовцем; він може за посадою очолювати виконавчий орган або здійснювати виключно «спікерські» функції в раді.

З'ясування основних шляхів реформування правового статусу керівництва районних та обласних рад в Україні згідно з визначеними світовими стандартами є перспективним напрямком подальших наукових досліджень у даній сфері.

О. О. Марченко, аспірантка Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Деякі питання розмежування компетенції судів щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень

Питання захисту прав людини і громадянина є сьогодні одним з найактуальніших в Україні. Особливе місце в механізмі забезпечення прав належить судам, тому створення належних умов для здійснення ефективного судового контролю у сфері публічно-правових відносин як форми захисту прав і свобод громадян — першочергове завдання для нашої держави.

Одним із важливих кроків щодо підвищення ролі і значення судового контролю у сфері управлінської діяльності є формування системи адміністративної юстиції та створення самостійної гілки судової влади – адміністративних судів. Після набуття 1 вересня 2005 р. чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) ключову роль у реалізації судового захисту прав громадян від неправомірних дій суб'єктів владних повноважень відіграють адміністративні суди.

В умовах запровадження адміністративної юстиції в Україні особливої актуальності набуває вирішення питання про розмежування повноважень між загальними, господарськими та адміністративними судами. А з прийняттям КАСУ, як ніколи, пос-

тала потреба чіткого визначення компетенції щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів спеціалізованих судів і судів загальної юрисдикції. Саме тому ця проблема є сьогодні предметом значної кількості публікацій¹.

З початком діяльності системи адміністративних судів через недосконалість положень КАСУ та відсутність у нашій державі практики здійснення адміністративного судочинства виникло коло проблем, пов'язаних з розмежуванням як повноважень між різними рівнями адміністративних судів, так і різними гілками судів.

Систему адміністративних судів відповідно до положень КАСУ становлять місцеві загальні суди як адміністративні суди, окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд України та Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України, яка переглядає судові рішення адміністративних судів за винятковими обставинами². На сьогодні в Україні працює три ланки судів адміністративної юрисдикції: місцеві загальні суди як адміністративні суди, Вищий адміністративний суд та Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України.

Перехідні положення КАСУ розроблялися з урахуванням того, що на момент набуття чинності Кодексом вже будуть створені принаймні апеляційні адміністративні суди, які розпочнуть апеляційний перегляд адміністративних справ, розглянутих по першій інстанції місцевими господарськими і загальними судами; касаційною інстанцією мав бути Вищий адміністративний суд України. У зв'язку з цим виник правовий вакуум, оскільки положеннями КАСУ не були визначені повноваження апеляційних господарських і загальних судів, Вищого господарського та Вищого адміністративного судів України щодо розгляду справ ад-

¹ Див.: *Куйбіда Р.* Визначення меж адміністративної юрисдикції // Юридичний вісник України. – 2005. – № 51. – С. 8–9; *Пасенюк О.* Адміністративна юстиція: перші результати впровадження // Юридичний вісник України. – 2005. – № 52. – С. 1, 4; *Селиванов А.* Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади // Юридичний вісник України. – 2005. – № 10. – С. 2–5; *Шишкін В.* Завдання адміністративного судочинства // Право України. – 2005. – № 11. – С. 12; та ін.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 06. 07. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

міністративної юрисдикції без зміни підвідомчості на перехідний період у тому випадку, якщо апеляційні адміністративні суди не будуть створені у запланований строк.

Виходячи з вищевикладеного, постала необхідність внесення змін до розділу VII КАСУ «Прикінцеві та перехідні положення». Так, 6 жовтня 2005 року був прийнятий Закон «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України», згідно з п. 5 якого до початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів підсудні їм справи вирішують відповідні місцеві та апеляційні загальні суди за правилами КАСУ. У місцевих та апеляційних загальних судах запроваджується спеціалізація суддів з розгляду адміністративних справ. До початку діяльності окружних та апеляційних адміністративних судів адміністративні справи, підвідомчі господарським судам згідно з Господарським процесуальним кодексом України 1991 року, вирішують у першій та апеляційній інстанціях відповідні місцеві та апеляційні господарські суди за правилами КАСУ. Касаційний перегляд рішень за такими справами здійснює Вищий адміністративний суд України за правилами КАСУ (п. 6)¹.

Враховуючи зміни, внесені до перехідних положень КАСУ, постає питання: чи не виникне через таку «подвійну» підпорядкованість конфліктів між юрисдикціями Вищого адміністративного суду України, з одного боку, та Вищого господарського суду України і Верховного Суду України як касаційної інстанції – з іншого? Скоріш за все, у перехідний період таких конфліктів буде неможливо уникнути².

Ще одна не менш важлива проблема полягає у розмежуванні повноважень між загальними, господарськими та адміністративними судами щодо вирішення окремих категорій публічно-правових справ. Відповідно до ст. 17 КАСУ компетенція адміністративних судів поширюється на:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

¹ Закон України від 06. 10. 2006 р. «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України» // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 16.

² Див.: Пасенюк О. Тиск на суди у справах, де стороною виступає держава, існує зараз // Закон і бізнес. – 2005. – № 47. – С. 5.

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів;

4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом;

5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

У спеціальній юридичній літературі висловлюється думка, що компетенція нових спеціалізованих судів є не виправдано розширеною. Йдеться про те, що адміністративні суди розглядатимуть, зокрема, і спори, які виникають з трудових, цивільних та господарських відносин. Так, наприклад, спори, пов'язані з прийомом громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з неї, які раніше розглядалися загальними судами в порядку цивільного судочинства, зараз згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ належать до компетенції адміністративних судів. Поза сумнівами є той факт, що на початку діяльності системи нових спеціалізованих судів не можна буде уникнути паралельного розгляду таких спорів у загальних і адміністративних судах. Загострює ситуацію занадто повільне створення окружних й апеляційних адміністративних судів, оскільки подальше затягування початку функціонування всієї системи судів адміністративної юрисдикції призведе до того, що фізичні та юридичні особи не зможуть використовувати передбачені КАСУ процесуальні можливості для відстоювання порушених прав.

Крім того, після сформування системи адміністративних судів планується передати до їх компетенції вирішення справ, пов'язаних із податковими і земельними спорами. Але сьогодні, як свідчить практика місцевих господарських судів, є проблематичним розмежування підвідомчості зазначених спорів. Як наслідок, досить складно розділити компетенцію Вищого адміністративного і Вищого господарського судів України щодо вирішення податкових та земельних спорів. Отже, перед суддями господарських судів постає проблема пошуку можливого процесуального розв'язання наявної колізії кодексів (КАСУ та Господарського процесуального кодексу

Україні) і визначення, за правилами якого саме судочинства — господарського чи адміністративного — вирішувати такі спори.

Верховний Суд України в Інформаційному листі від 26 грудня 2005 року, враховуючи, що положення КАСУ не дозволяють сформулювати загальне правило, відповідно до якого відбуватиметься розмежування компетенції між адміністративними та господарськими судами, до вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні пропонує при визначенні критеріїв поділу спорів на адміністративні та господарські врахувати таке. За правилами КАСУ можуть розглядатися спори, що виникли між двома (кількома) суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта (п. 1). Виходячи із зазначеного, виокремлюються дві категорії справ, розгляд яких має відбуватися у порядку адміністративного судочинства: а) спори осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, в яких такий суб'єкт своїми владними рішеннями чи діями зобов'язує цих осіб вчиняти певні дії, утримуватись від вчинення певних дій, нести відповідальність. При цьому особи згідно з нормами чинного законодавства України зобов'язані виконувати такі владні рішення чи вимоги суб'єкта владних повноважень; б) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, а також спори з приводу укладання та виконання адміністративних договорів.

Необхідно також звернути увагу на те, що пріоритет визначення підвідомчості справ адміністративної юрисдикції належить Вищому адміністративному суду України, який відповідно до положень ч. 3 ст. 125 Конституції України є вищим судовим органом для спеціалізованих адміністративних судів (п. 4)¹.

З погляду автора, необхідність вирішення питання щодо чіткого розмежування компетенції адміністративних, загальних та господарських судів є нагальною. Правильне визначення підсудності кожного публічно-правового спору про порушення прав і свобод громадянина (юридичної особи) є принциповим, оскільки

¹ Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 2. – С. 124–126.

судочинство в адміністративних судах суттєво відрізняється від цивільного та господарського судочинства.

Особливістю нового виду судочинства є більш ефективне застосування принципу змагальності сторін при розгляді та вирішенні адміністративних справ. Так, в адміністративному судочинстві повинна мати місце активна поведінка суду у використанні передбачених законом можливостей для захисту прав, свобод та інтересів особи, адже у публічних правовідносинах як фізичні, так і юридичні особи мають значно менші можливості для відстоювання своїх прав, ніж суб'єкти владних повноважень. Відповідно до приписів ч. 3 ст. 71 КАСУ у тому випадку, коли особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Слід також зазначити, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності своєї діяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову (ч. 2 ст. 71 КАСУ). Тобто в даному випадку має місце так званий принцип «презумпції вини» суб'єкта владних повноважень. Отже, проаналізувавши положення КАСУ, можна зробити висновок, що в адміністративному судочинстві позивач наділений більшим об'ємом процесуальних прав стосовно захисту своїх прав та свобод і неправильне визначення підсудності публічно-правового спору може призвести до позбавлення громадян (юридичних осіб) можливості забезпечити свої права і свободи повною мірою.

Ще однією проблемою, яка потребує вирішення, є визначення підвідомчості певної справи, якщо вона одночасно має публічно-правовий і приватноправовий характер. Так, наприклад, неоднозначною є ситуація стосовно визначення юрисдикції щодо вирішення скарг про неправильне нарахування пенсій, адже такі спори за суб'єктним складом є публічними, а за своєю суттю – приватними. Розв'язати цю проблему, на думку фахівців, можна так, як це зробила Німеччина: суд вирішує спір тільки в тій частині, що належить до його компетенції, а потім направляє справу на розгляд до того суду, який має вирішувати спір в іншій частині. У випадках, коли справу неможливо роз'єднати, її вирішує адміністративний суд¹.

¹ Див.: Пасенюк О. Адміністративна юстиція: перші результати впровадження // Юридичний вісник України. – 2005. – № 52. – С. 4.

Треба також звернути увагу на те, що згідно з п. 3 ч. 2 ст. 17 КАСУ компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори про накладення адміністративних стягнень. Водночас ст. 18 КАСУ відносить до компетенції місцевих загальних судів як адміністративних судів усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. У зв'язку з наведеним залишається дещо незрозумілим, яким має бути порядок оскарження відповідних рішень: за правилами КАСУ чи Кодексу України про адміністративні порушення. Голова Вищого адміністративного суду України О. М. Пасенюк, даючи відповідь на це питання, наголошує на тому, що слід розмежовувати сфери дії цих двох кодексів. Адміністративні суди, які користуються КАСУ, розглядають скарги осіб щодо порушення їх прав притягненням до адміністративної відповідальності, а КУпАП регулює правовідносини, пов'язані з порушенням особою адміністративних норм, і визначає межі й порядок застосування адміністративного стягнення. Таким чином, оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень повинне здійснюватися відповідно до КАСУ, оскільки саме його положення врегульовують правовідносини, що виникають із правомірності накладення адміністративних стягнень уповноваженими на те органами¹.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що формування в нашій державі спеціалізованих судів адміністративної юрисдикції надає нові реальні можливості для забезпечення доступу до правосуддя фізичним та юридичним особам, права та свободи яких були порушені неправомірними діями (рішеннями) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів владних повноважень, а прийняття КАСУ стало запорукою втілення в життя пріоритету прав і свобод громадян як одного із принципів здійснення управлінської діяльності в Україні. Разом з тим, слід зазначити, що початок діяльності нової гілки судової влади та набуття чинності КАСУ, положення якого не позбавлені певних вад, спричинили виникнення цілої низки гострих практичних проблем.

¹ Пасенюк О. Адміністративна юстиція: перші результати впровадження.

Н. В. Гришина, аспірантка кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ

Шляхи вдосконалення інституту адміністративної відповідальності

В основу правового регулювання інституту адміністративної відповідальності покладені Конституція України, відповідні законодавчі та підзаконні акти. У зв'язку з цим питання щодо вирішення проблем його вдосконалення повинно розглядатися через призму особливостей відповідних законів та інших нормативно-правових актів України.

Специфіка впливу зазначеного інституту на правові відносини проявляється через характер правових норм, суб'єктів відповідальності та сфер його застосування.

Враховуючи зазначене, пропонується визначити такі загальні напрями вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності:

– удосконалення матеріальних та процесуальних норм права (залежно від характеру правових норм, дія яких спрямована на регламентування адміністративної відповідальності);

– удосконалення адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб (залежно від суб'єкта відповідальності);

– удосконалення інституту адміністративної відповідальності в окремих сферах управлінської діяльності (залежно від сфер застосування адміністративної відповідальності).

Аналізуючи розвиток правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні, слід відмітити, що він характеризується постійним розширенням кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями. Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями постійно зростає, збільшується кількість складів адміністративних проступків. Зокрема, перша редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення включала 172 проступки, за вчинення яких була встановлена адміністративна відповідальність. З моменту його прийняття (7 грудня 1984 року) до Кодексу більше ста шістдесяті разів вносилися відповідні зміни і доповнення, згідно з якими на сьогоднішній день його норми містять 312 складів адміністративних проступків (Особлива частина розділу 2).

Така ситуація, в свою чергу, призводить до великої кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків. Тому одним із засобів вирішення зазначеної проблеми, упорядкування та систематизації відповідних правових норм є процес кодифікації адміністративного законодавства.

На сьогоднішній день трансформація суспільних відносин, що відбувається в Україні, потребує належної систематизації адміністративного законодавства та прийняття нового Кодексу, оскільки діюче законодавство, що встановлює адміністративну відповідальність, характеризується розпорошеністю значної кількості нормативно-правового матеріалу та не повною відповідністю потребам сьогодення. Зокрема, посилання на адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, передбачених КпАП України, містяться у 101 законі та 15 підзаконних актах. Паралельно з КпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться у законодавчих міжгалузевих актах (Повітряний, Митний кодекси, закони України «Про надзвичайний стан», «Про боротьбу з корупцією», «Про охорону державного кордону» та ін.). До складу нормативних актів, що містять норми про адміністративну відповідальність, належать закони, норми яких не включені до чинного Кодексу. Питання адміністративної відповідальності регулюються також указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України.

Акти з адміністративними санкціями можуть видавати місцеві ради з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями. Обласні, Київська та Севастопольська міські ради мають право встановлювати також правила благоустрою міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на колгоспних ринках, правила додержання тиші у громадських місцях, які в Кодексі не визначені, але у ньому за їх порушення передбачена адміністративна відповідальність. Тому вони фактично також є нормативною основою адміністративної відповідальності.

В той же час необхідно підкреслити, що відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Наявність інших нормативно-правових актів, які містять вказані норми, практично означає формування поряд з Кодексом України про адміністративні правопорушення самостійної правової бази адміністративної відповідальності. У КпАП України, як вже зазначалося, передбачається існування такої бази лише у вигляді тимчасово діючих нормативно-правових актів до моменту внесення змін і доповнень до Кодексу. Наприклад, тільки за період дії чинного КпАП було прийнято близько 170 законів, що внесли відповідні зміни та доповнення до нього, не говорячи про зміни інших законодавчих актів з цих питань, які на практиці законодавець та інші суб'єкти нормотворчості вже прийняли і продовжують приймати. Прийняття нормативно-правових актів, які містять норми про адміністративну відповідальність за конкретні правопорушення, по суті знецінює статус КпАП України як єдиного кодифікованого нормативно-правового акту у даній сфері, ставить під сумнів необхідність його існування у сучасному вигляді. На наш погляд, подібна практика є зайвою процедурою, яка ускладнює процес нормотворчості і призводить до невиправданого збільшення системи правового регулювання адміністративної відповідальності. В такій ситуації було б доцільно вносити відповідні зміни і доповнення безпосередньо до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Окрім того, необхідно зважати на той факт, що відповідно до Закону України від 7 лютого 2002 року «Про судоустрій України»

запроваджено нову систему реалізації судової влади, однією з ланок якої є адміністративні суди як різновид спеціалізованих судів загальної юрисдикції¹. На сьогоднішній день система адміністративних судів почала тільки формуватися². Аналіз діючої нормативно-правової бази свідчить про наявність окремих організаційних та управлінських рішень з приводу формування системи зазначених судів. У той же час належного правового підґрунтя їх функціонування в Україні на сьогоднішній день не існує, що негативно впливає, зокрема, на дію безпосередньо інституту адміністративної відповідальності та на здійснення правосуддя в нашій державі.

Тому з урахуванням потреб сьогодення та існуючої завантаженості загальних судів вкрай необхідно прискорити формування системи адміністративних судів в Україні, забезпечити надійну та ефективну регламентацію їх правового положення, порядок провадження у справах про адміністративні проступки тощо. Зазначені приписи можуть бути закріплені в Адміністративно-процесуальному кодексі України як єдиному кодифікованому акті адміністративно-процесуального законодавства. Подібна регламентація відповідає існуючій практиці нормотворчості і характерна для таких важливих галузей процесуального права України, як кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне та господарсько-процесуальне.

Вирішальним кроком щодо вирішення зазначених проблем є термінове проведення кодифікації чинного адміністративного законодавства, пов'язаного з правом оскарження в суді законності правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також з інститутом адміністративної відпові-

¹ Закон України від 7. 02. 2002 р. № 3018 – 3 «Про судоустрій України» // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

² Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України // Указ Президента України від 1. 10. 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 40. – Ст. 1856; Про кількість судів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України // Указ Президента України від 7. 11. 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067; Про граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11. 10. 2002 р. № 572 – р // Офіційний вісник України – 2002. – № 42. – Ст. 1953.

дальності та пов'язаних з ним засобів адміністративного примусу. У зв'язку з цим, враховуючи різноманітність суспільних відносин, які підлягають регламентуванню нормами адміністративного права, на думку багатьох науковців, кодифікацію цієї галузі доцільно здійснювати за окремими підгалуззями та інститутами, а також поетапно, залежно від ступеня суспільних потреб¹.

Зазначена позиція цілком відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, яка затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року. Згідно з цим документом кожний етап кодифікаційного процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або «книг»), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними «Кодексами». Орієнтовна структура (з урахуванням черговості прийняття) Адміністративного кодексу має включати: Кодекс про адміністративні проступки; Адміністративно-процесуальний кодекс; Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс; Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, а також деякі інші кодифіковані акти². На виконання даної Концепції 15 липня 1999 року Верховна Рада України схвалила Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року, яка передбачала розробку та подання у 2001 році до законодавчого органу проекту Адміністративного кодексу України³. Однак до сьогоднішнього дня цей законодавчий акт не прийнятий.

¹ Див.: *Комзюк А. Т.* Проблеми правового інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративного законодавства України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 1999. – С. 307–308; *Недбайло О. П.* Адміністративна реформа: питання кодифікації адміністративного законодавства // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали наук.-практ. конференції. – К.: Інститут законодавства України, 1997. – С. 241–242; *Опришко В. Ф.* Конституційні основи розвитку законодавства. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 2001. – С. 50.

² Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні // Указ Президента України від 22. 07. 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.

³ Про державну програму розвитку законодавства України до 2002 року // Постанова Верховної Ради України від 15. 07. 1999 р. № 976–14 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 29.

Слід зауважити, що існуюча назва — Кодекс України про адміністративні правопорушення — потребує відповідної зміни. Деякі вчені, наприклад, пропонують назвати його Кодексом про адміністративну відповідальність¹. Вважається, що це питання тісно пов'язане з підставами адміністративної відповідальності. Як вже зазначалося, фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, визначення якому дано у ст. 9 чинного КпАП України. При цьому, розкриваючи суть цього поняття, законодавець ототожнив терміни «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок». На наш погляд, ці поняття не є тотожними, оскільки за загальним правилом теорії права термін «правопорушення» більш широкий, ніж «проступок», який поряд із злочином є різновидом правопорушення, до того ж адміністративне правопорушення означає порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачена за це відповідальність (наприклад, порушення строків адміністративного затримання, розгляду справ про адміністративні правопорушення тощо). Тому адміністративний проступок необхідно розглядати як вид адміністративного правопорушення, за вчинення якого встановлено адміністративну відповідальність. Зазначене цілком підтримується багатьма науковцями, які вважають, що підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, а це в свою чергу дає підстави включити такий термін до назви відповідного кодексу і визначити його як Кодекс України про адміністративні проступки (КпАПр України)².

¹ Див.: *Долежан В. В.* Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства України // Систематизація законодавства України і проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. — С. 196.

² Див.: *Голосніченко І. П.* Про необхідність реформування окремих інститутів адміністративного права в умовах розвитку демократії // Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. — С. 112; *Коваль Л. В.* Адміністративне право України. — К.: Основи, 1994. — С. 98–115; *Комзюк А. Т.* Проблеми правового інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративного законодавства України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства ВРУ, 1999. — С. 308–309; *Стефанюк В. С.* Систематизація законодавства та суди України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. — С. 44.

Окремо та більш детально слід зупинитися на питанні щодо розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності шляхом надання цього статусу юридичним особам. Наприклад, В. Ф. Опришко у своїх працях неодноразово розглядав питання про адміністративну відповідальність підприємств (об'єднань), до яких у випадку порушення законодавства про якість продукції можуть бути застосовані як заходи примусу адміністративно-правового характеру так звані «економічні санкції» (наприклад, вилучення в дохід державного бюджету суми прибутку, отриманого підприємствами та організаціями від реалізації продукції, виготовленої з відступом від стандартів та технічних умов)¹. На сьогоднішній день ця позиція також знаходить підтримку в юридичній літературі серед вчених–правників².

Так, ст. 35 Закону України від 17 грудня 1993 року «Про пожежну безпеку»³ передбачає, що за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного нагляду підприємства, установи і організації можуть притягуватися керівниками цих органів до сплати штрафу, який не може перевищувати 2% місячного фонду заробітної плати підприємства, установи, організації. Порядок застосування ст. 35 цього Закону затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1998 року

¹ Див.: *Опришко В. Ф.* Качество продукции: управление и право: Монография. – К.: Вища школа, 1982. – С. 143, 147–153; *Він же.* Организационно-правовые вопросы качества продукции. – М.: Знание, 1985. – С. 52–54; *Він же.* Правовые основы государственного управления качества продукции. – К.: Вища школа, 1986. – С. 229; *Він же.* Правовые вопросы повышения качества сельскохозяйственной продукции // Советское гос – во и право. – 1986. – № 6. – С. 47–48; *Він же.* Мера административного принуждения и обеспечения качества продукции // Советское гос – во и право. – 1982. – №9. – С. 39–44.

² Див.: *Додін Є. В.* Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб // Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. – С. 114–115; *Лук'янець Д. М.* Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 63–113.

³ Закон України від 17. 12. 1993 р. № 3745–12 «Про пожежну безпеку» // Відомості ВРУ. – 1994. – № 35. – Ст. 21.

«Про забезпечення реалізації ст. 35 Закону України «Про пожежну безпеку»¹.

На вирішення питань щодо порядку накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб спрямовані також приписи Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1993 року № 754².

Зазначені приклади свідчать про те, що чинне законодавство, на відміну від норм КпАП України, передбачає притягнення до відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб, що цілком обґрунтовано в умовах розвитку ринкової економіки. У них є всі елементи, характерні для юридичної відповідальності: порушення; несприятливі наслідки у вигляді штрафу; порушник, яким можуть бути юридичні особи, в тому числі державні органи; органи (посадові особи), уповноважені накладати стягнення (органи податкової інспекції, комісії з захисту прав споживачів тощо), а також ознаки, характерні саме для адміністративної відповідальності. Це й нерівність сторін (юридична особа підконтрольна в певній сфері своєї діяльності державному органу), і спрощена процедура накладення стягнення.

На сьогоднішній день правовий статус юридичних осіб як суб'єктів відповідальності та проступки, вчинені ними, в діючому КпАП України не визначені. В той же час нормотворча практика свідчить про регламентацію цього інституту через окремі акти як адміністративного, так й інших галузей законодавства, що, на наш погляд, негативно впливає на ефективність адміністративної відповідальності. Тому для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб необхідно закріпити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної від-

¹ Про забезпечення реалізації ст. 35 закону України «Про пожежну безпеку» // Постанова Кабінету Міністрів України від 22. 09. 1998 р. №1496 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 38. – Ст. 1406.

² Про затвердження Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці // Постанова Кабінету Міністрів України від 17. 09. 1993 р. № 754 // Урядовий кур'єр. – 1993.

повідальності. Крім того, слід чітко визначити органи, уповноважені накладати адміністративні стягнення на юридичних осіб, та порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Розглядаючи систему адміністративних стягнень (ст. 24 КпАП України) та практику їх застосування, необхідно зазначити, що вона також потребує відповідного удосконалення. Особливо це стосується стягнень, які застосовуються відносно юридичних осіб, оскільки вони досить різноманітні за назвою, характером та сферою реалізації, про що свідчать, наприклад, вищезгадані норми господарського законодавства.

У зв'язку з цим пропонується в новому КпАП України розмежувати адміністративні стягнення залежно від суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме:

– для фізичних осіб — попередження, штраф, громадські роботи, конфіскація;

– для юридичних осіб — попередження, штраф, припинення чи зупинення певного виду діяльності, конфіскація та інші адміністративні санкції, встановлені чинним законодавством України.

При цьому вид стягнення має відповідати характеру та ступеню суспільної небезпеки адміністративного проступку.

Зазначені адміністративні стягнення (громадські роботи, припинення чи зупинення певного виду діяльності, конфіскація) мають бути застосовані тільки у судовому порядку.

Що стосується інших адміністративних санкцій, встановлених чинним законодавством України, які можуть бути застосовані до юридичних осіб, то, на наш погляд, вони мають право на існування тільки на період систематизації чинної нормативно-правової бази з цих питань.

Таким чином, сучасний стан правового регулювання інституту адміністративної відповідальності не повністю відповідає потребам сьогодення і підлягає відповідному вдосконаленню шляхом проведення систематизації адміністративного законодавства, зокрема його кодифікації, враховуючи сучасні реалії. На сьогоднішній день це надзвичайно складне питання, яке потребує додаткового більш глибокого та всебічного дослідження.

ПАМ'ЯТНІ ДАТИ

С. П. Добрянський, кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

10 РОКІВ ДОСЛІДЖЕНЬ З ПРАВ ЛЮДИНИ

У червні 1996 року Президія Академії правових наук України ухвалила рішення про створення свого першого на західноукраїнських теренах держави наукового підрозділу — Львівської лабораторії прав людини. А вже наступного місяця було затверджено Статут цієї установи як юридичної особи.

Згідно зі Статутом Лабораторія була покликана сприяти науковому обґрунтуванню здійснення державної політики, Конституції України, діяльності її органів у галузі прав людини в напрямку удосконалення їх юридичного забезпечення та імплементації відповідних міжнародних принципів і норм. Задля цього вона мала проводити дослідження фундаментальних проблем теорії й практики здійснення прав людини і громадянина в Україні та брати участь: у розробці та науковій експертизі законодавчих та інших нормативно-правових актів України, що стосуються прав людини і громадянина; у підготовці й обґрунтуванні пропозицій щодо покращення юридичного забезпечення прав людини і громадянина в Україні відповідно до міжнародних стандартів; в інформаційно-аналітичній діяльності щодо розвитку міжнародного й національного законодавства з прав людини, функціонування

відповідних міжнародних контрольно-наглядових та юрисдикційних органів, здійснення вітчизняних та зарубіжних досліджень цієї проблематики; стану дотримання прав людини в Україні, заходів, спрямованих на забезпечення й вивчення прав людини; у поширенні знань серед юристів та населення про права людини і громадянина та про юридичні механізми їх здійснення й захисту; у наукових, практичних та просвітницьких конференціях, симпозіумах, семінарах з питань прав людини і громадянина; в організації навчально-просвітницьких акцій з цих питань; у розробці програмних і навчально-методичних матеріалів з питань вивчення прав людини у вищій школі.

З огляду на специфіку означених завдань, а також зважаючи на відсутність вітчизняних аналогічних наукових інституцій, «взірців», Лабораторії довелося започаткувати низку таких заходів, які були, власне, новаторськими, образно кажучи, піонерськими.

Так, Лабораторія провела велику кількість заходів, багато з яких проходилися вперше в Україні:

- вдалася до розпрацювання сучасних концептуально-методологічних засад теорії загальносоціальних («природних») прав і свобод людини;

- розпочала перекладати державною мовою, реферувати й публікувати рішення Європейського суду з прав людини (1997 р.);

- провела у Львові міжнародну двотижневу школу для молодих викладачів юридичних факультетів України, Білорусі й Молдови з питань використання у навчальному процесі Європейської конвенції з прав людини та практики її застосування Європейським судом з прав людини (спільно з Інститутом Конституційної та правової політики — COLPI, м. Будапешт). По закінченні роботи цієї школи її слухачам було видано відповідні сертифікати Лабораторії та COLPI (2001 р.);

- провела міжнародний симпозіум з релігійних прав людини, участь в якому взяли науковці з п'яти зарубіжних країн — Німеччини, Австрії, Польщі, Білорусі, Литви (спільно з юридичним факультетом Регенсбурзького університету (Німеччина) та юридичним факультетом Львівського національного університету імені Івана Франка, 2004 р.);

– організувала «круглий стіл» з антропології права і прав людини (спільно з Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України та юридичним факультетом Львівського національного університету імені Івана Франка, 2005 р.);

– започаткувала систематичне проведення Всеукраїнських конкурсів учнівських і студентських творів-есе з прав людини (спільно з Українською секцією Міжнародного товариства прав людини та Харківською правозахисною групою, з 1997 р.);

– підготувала й опублікувала збірку афоризмів і прислів'їв народів світу щодо прав, свобод та обов'язків людини і громадянина (2001 р.);

– сформувала й видала спеціалізований каталог літератури та інших джерел з проблематики прав і свобод людини та громадянина, який нараховує понад 3700 назв (1996–2005 рр.) й окремі фрагменти якого публікувались ще раніше — у 1999–2000 рр. — у київському часописі «Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі»¹;

– організувала декілька наукових конференцій молодих науковців, аспірантів та студентів на тему «Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави» (спільно з Одеською національною юридичною академією та юридичним факультетом Львівського національного університету імені Івана Франка (2002, 2003, 2004 рр.);

– почала щорічно проводити обласні олімпіади школярів-старшокласників з прав людини (спільно з Обласним управлінням Львівської обласної державної адміністрації та Західноукраїнським колегіумом (нині — Львівським державним інститутом новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола);

– організувала зустріч Голови Європейського суду з прав людини п. Луціуса Вільдхабера зі співробітниками Львівської лабораторії прав людини і громадянина (2005 р.).

То які ж, загалом, основні результати діяльності Лабораторії протягом минулого десятиріччя?

Майже 20 випусків її «Праць», виданих двома серіями (перша — «Дослідження та реферати», друга — «Коментарі законодавства

¹ Права і свободи людини та громадянина. Матеріали до бібліографії. — Львів, 2006. — 264 с.

і прав»); низка збірок реферованих перекладів рішень Європейського суду з прав людини; участь в організації близько десяти міжнародних і національних конференцій, «круглих столів», тренінгів; шість захищених кандидатських дисертацій із загальнотеоретичних проблем прав і свобод людини — такими є найбільш вагомі здобутки колективу її співробітників.

«Праці» Лабораторії є нині не лише в основних вітчизняних публічних і вузівських бібліотеках, але й у бібліотеках Конституційного Суду України, Верховного Суду України й Європейського суду з прав людини.

До найбільш відомих з цих випусків належать монографії: «Права людини і громадянина у Конституції України» (Харків, 1997; автор П. М. Рабінович); «Реалізація прав людини: проблеми обмежування» (Львів, 2001; автори П. М. Рабінович, І. М. Панкевич); «Європейська конвенція з прав людини: проблеми національної імплементації» (Львів, 2002; автори П. М. Рабінович, Н. М. Раданович); «Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини» (Львів, 2004; автори П. М. Рабінович, С. С. Федик); «Права людини у природно-правовій думці католицької церкви» (Львів, 2004; автор С. П. Рабінович); «Актуальні проблеми загальної теорії прав людини» (Львів, 2006; автор С. П. Добрянський); «Соціальна держава і права людини «другого покоління»» (Львів, 2006; автор О. З. Панкевич). Ці видання діставали схвальні оцінки у публічних рецензіях та й в інших джерелах¹.

У ювілейному році Лабораторія також видає у першій серії «Праць» монографії «Право на свободу віросповідання та юридичний механізм його забезпечення в Україні» (автор Л. В. Яромол), «Право людини на компенсацію моральної шкоди» (автори П. М. Рабінович, О. В. Гришук), «Права людини: соціально-антропологічний вимір» (автори — усі нинішні наукові співпрацівники Лабораторії).

Щодо останнього — 13-го у серії першої — випуску «Праць» слід зазначити, що у діяльності Лабораторії він є, у певному сенсі, етапним. Адже, з одного боку, він концентровано втілює підсумки попередніх досліджень, демонструє їх загальний науковий рівень. А з другого — слугувати наступною концептуально-мето-

¹ Право України. – 2002. – № 6; 2003. – № 10; 2004. – № 4,12; 2005. – № 9.

дологічною «сходинкою», з якої розгортатиметься подальша реалізація евристичного потенціалу колективу Лабораторії.

Тож, мабуть, є підстави констатувати, що Львівська лабораторія прав людини і громадянина (яку декілька років тому було включено до структури Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України) стала помітним науковим осередком вітчизняної теоретичної юриспруденції — своєрідним «методологом» досліджень праволюднинної проблематики.

Результати досліджень Лабораторії знаходять попит у правотворчій, правоінтерпретаційній, правозастосувальній та правопросвітницькій практиці. Її співробітники брали участь, зокрема, у проектуванні «Основних засад державної політики у галузі прав людини» (ухвалених постановою Верховної Ради України 10 липня 1999 р.); у підготовці — на запит Конституційного Суду України — висновків стосовно певних конституційних подань (2001–2003 рр.), а в якості спеціаліста — у розгляді Конституційним Судом України одного з таких подань (2001р.); в обговоренні на засіданнях Науково-консультативної ради при Верховному Суді України проектів постанов його Пленуму (2003–2005 рр.); у систематичному викладанні «праволюднинних» курсів у вищих юридичних навчальних закладах Львова; у навчальних семінарах і тренінгах суддів, адвокатів, прокурорів (1997–2005 рр.).

При цьому заходи з практикуючими юристами проводились Лабораторією, зазвичай, спільно із Верховним Судом України, або Центром суддівських студій при Міністерстві юстиції України, або Спілкою адвокатів України, або Генеральною Прокуратурою України.

З огляду на міжнародний статус стандартів прав людини Лабораторія — задля виконання своїх завдань — була «приречена» на дослідження й поширення цих стандартів, а також на безпосередню співпрацю із зарубіжними науковими й практичними інституціями.

Тому цілком природно одним із основних і постійних напрямків її діяльності стало, як зазначалось, рефероване перекладання державною мовою й оприлюднення матеріалів практики Європейського суду з прав людини. Загалом за час існування Лабораторії її співробітниками й помічниками було опрацьовано близько 300 таких матеріалів (рішень цього Суду та комюніке його Секретаря про них),

які неодноразово видавались окремими збірками¹ й останніми роками систематично друкуються у численних юридичних виданнях України². Найбільш вагомий внесок у цю роботу зробили — на її різних етапах — О. О. Бекетов, М. Б. Рісний, М. Ю. Пришляк.

Що ж до співпраці Лабораторії із зарубіжними організаціями й особами, то вона відбувалась у різноманітних формах, зокрема, з Директоратом з прав людини Ради Європи (через Бюро інформації Ради Європи в Україні), з Інститутом конституційної та правової політики (COLPI) Інституту відкритого суспільства (Будапешт), Центром прав людини Ноттінгемського університету (Велика Британія), Юридичним факультетом Регенсбурзького університету (Німеччина), Міжнародним юридичним центром захисту прав людини «Interrights» (Лондон), Німецькою секцією Міжнародного товариства прав людини (Франкфурт-на-Майні), Управлінням Верховного Комісара ООН з прав біженців (через його Представництво в Україні) та міжнародною організацією «Правова допомога кліникам для біженців» — LARC (Будапешт).

Яскравою подією у контактах була, як вже згадувалось, зустріч співробітників Лабораторії з Головою Європейського суду з прав людини п. Л. Вільдхабером у травні 2005 року.

Для піднесення роботи Лабораторії на міжнародний рівень досить корисними були зарубіжні публікації наукових праць її співробітників³. А ще більшою мірою — стажування останніх та

¹ Практика Європейського суду з прав людини. Вип. 1, 2, 3, 4. – Львів, 1997–2000рр.; Вибрані рішення Європейського суду з прав людини (1993–2002р.). – Х., 2003; Європейський суд з прав людини. Матеріали практики (1993–2003рр.). – К., 2004; Європейський суд з прав людини. Матеріали практики (2004–2005рр.). – Львів, 2006.

² Див. журнали: «Вісник Верховного суду України», «Вісник господарського судочинства», «Бюлетень Міністерства юстиції України», «Прокуратура. Людина. Закон», «Адвокат», «Право України», «Юридична Україна», «Юридический вестник» та газети «Юридичний вісник України» й «Юридична газета».

³ Див.: Swobody obywatelskie w Polsce i na Ukrainie: rzeczywistość i perspektywy. – Przemysł, 2004; Przegląd wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego. T. XLVIII. – 2001.; Osteuropa-Recht Gegenwartsfragen aus den Rechten des Ostens. 49. Jahrgang. Heft 5. Köln, 2003; Российский ежегодник международного права. – СПб., 2003; Studia Prawno-Europejskie. Tom VI. – Łódź, 2002; Acta Universitatis Wratislaviensis, № 2486. Tom LIII. – Wrocław, 2003.; Zeszyty europejskie. № 24. Warszawa, 2004; Юрьдычны часопіс «Праўнік». – 2005, 14. 11 – www.praunink.org/artykuly/90; Contemporary Migration Issues. Versus Human rights. Warszawa, 2005.

їх участь у науково-освітніх чи конференціальних заходах за кордоном (зокрема, у Центрі громадських зв'язків Бундесверу (Бонн, Німеччина, 1998 р.), Ноттінгемському університеті (Велика Британія, 2000 р.), Централно-Європейському університеті (Будапешт, 1998, 2001, 2002 рр.), Католицькому університеті м. Люблін та Вроцлавському університеті (Польща, 2002 р.), Інституті європейських студій (Белград, Сербія, 2002 р.), Інституті права у Тілбурзі (Нідерланди, 2002 р.), Ягеллонському університеті у Кракові (2003 р.), Орегонському університеті (Юджин, США, 2004 р.), Регенсбурзькому університеті (Німеччина, 2005 р.), Віденському університеті (2005 р.), Інституті міжнародного та порівняльного права ім. Макса Планка (Гейдельберг, Німеччина, 2006 р.). Було також взято участь у міжнародних симулятивних судових дебатах з прав біженців у Любляні (Словенія, 2004 р.) та у Будапешті (2005 р.)¹.

У виданнях Лабораторії публікувались статті таких відомих зарубіжних фахівців з проблематики прав людини, як завідувач сектору теорії прав людини Інституту держави і права Російської академії наук, член-кореспондент РАН О. А. Лукашова, професор Брестського державного університету І. І. Котляр (Республіка Беларусь)².

Ознайомленню юридичної громадськості з результатами діяльності Лабораторії сприяло оприлюднення інформації про них у довідкових та періодичних виданнях³.

Та усі ці досягнення Лабораторії навряд чи були б можливі, якби не постійна доброзичлива увага, яку приділяли її діяльності Президія Академії правових наук України (питання про роботу Лабораторії розглядались нею у 1997, 1999, 2000, 2004 рр.), її

¹ У названих заходах брали участь наукові співробітники Лабораторії Д. А. Гудима, С. П. Добрянський, І. М. Панкевич, П. М. Рабінович, С. П. Рабінович.

² Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні / Праці Львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. – Вип. 1. – К., 1998.

³ Юридична енциклопедія. – Т. 3. – К., 2001. – С. 533; Т. 5. – К., 2003. – С. 54; Урядовий кур'єр. – 1999, 30 березня; 2004, 21 жовтня; Право України. – 2001. – № 8; Адвокат. – 2001. – № 8; Юридический вестник. – 2001. – № 4; Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 2; 2001. – № 3; 2004. – № 3; 2005. – № 1; Юридичний вісник України. – 2001. – № 43,45; Юридична газета. – 2005. – 14 листопада.

Президент — академік В. Я. Тацій, віце-президент — академік Ю. М. Грошевий, а в останній період (після включення Лабораторії до структури створеного у 2000 р. Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України) — директор цього інституту, член-кореспондент АПрН України Ю. П. Битяк.

Окремо слід із вдячністю відзначити систематичну допомогу, яку надавала і надає Лабораторії адміністрація юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка (декани — член-кореспондент АПрН України, професор В. Т. Нор, а нині — доцент А. М. Бойко) і Львівського державного інституту новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола — закладу, в якому розташовано Лабораторію (ректор — професор В. М. Когут).

Належить також згадати відомих вітчизняних діячів у царині пропаганди, забезпечення й захисту прав і свобод людини та громадянина, котрі активно підтримували Лабораторію, плідно співпрацюючи з нею. Йдеться про колишнього Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. І. Карпачову, керівника Бюро інформації Ради Європи в Україні О. М. Павлюченка, Співголови Харківської правозахисної групи Є. Ю. Захарова, голову Української секції Міжнародного товариства прав людини А. О. Сухорукова.

Нарешті, не можна не відзначити зусиль ініціатора створення Лабораторії та її завідувача професора П. М. Рабіновича. Саме вони зумовили поважливе ставлення до Лабораторії з боку державних органів, наукових і навчальних закладів, певних правозахисних організацій¹.

Нині у складі Лабораторії працюють: провідні наукові співробітники кандидати юридичних наук С. П. Добрянський та І. М. Панкевич; старші наукові співробітники, кандидати юридичних наук С. П. Рабінович і Л. В. Ярмол, наукові співробітники Д. А. Гудима, Т. І. Дудаш, Т. І. Пашук; старший лаборант О. В. Томіна. Корисний внесок у роботу Лабораторії зробили й колишні її наукові

¹ З огляду на ефективне керівництво Лабораторією професора П. М. Рабіновича було відзначено Дипломом Голови Конституційного Суду України та Подякою Міністра юстиції України (2003 р.), а за поданням Президії АПрН України нагороджено Грамотою Кабінету Міністрів України (2004 р.)

співробітники — професори В. К. Гришук і Н. І. Титова, доценти Н. М. Раданович і С. Є. Федик.

На закінчення варто нагадати, що у рекомендаціях Міжнародної наукової конференції «Методологічні проблеми правової науки» (Харків, 2002 р.) наголошувалось на необхідності «здійснювати подальший розвиток як першочергової теорії прав людини, яка може скласти ядро вітчизняної загальної теорії держави і права»¹. У розв'язання цього актуального завдання, сподіваємось, буде й надалі робити внесок Львівська лабораторія прав людини і громадянина Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України.

¹ Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 1. – С. 237.

Зміст

Погребняк С. П. Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти).....	3
Герасіна Л. М. Проблеми розвитку громадянського суспільства в аспекті політолого-правового дискурсу	18
Константий О. В. Правова природа й класифікація управлінських відносин у судах	28
Афанасьєв К. К. Принципи адміністративного права: удосконалення системи.....	37
Серьогіна С. Г. Удосконалення інституційно-функціональної організації публічної влади на місцевому рівні в аспекті конституційної реформи.....	48
Скрипничук В. М. Регіональне самоврядування в контексті реформування влади в Україні	57
Соляник К. Є. Недовіра місцевої ради голові місцевої державної адміністрації: проблеми реалізації	69
Баранова Л. М. Питання захисту права комунальної власності	79
Задихайло Д. Д. Інноваційна політика в контексті функцій держави та розвитку законодавств.....	91
Алісов Є. О. Щодо питання про характеристику предмета фінансово-правового інституту грошового обігу	102
Лукашев О. А. Побудова системи фінансового права: питання теорії	112
Яковюк І. В. Прояв наднаціональності в Європейському Союзі.....	121
Воднік В. Д. Проблеми сім'ї та державно-правовий потенціал їх вирішення.....	129

Трибуна Молодого Вченого

Воронова І. В.	
Правоповага як елемент правової культури.....	142
Мацюкін В. В.	
Поняття і структура правового механізму забезпечення права громадян України на достатній життєвий рівень	153
Бондар Р. Г.	
Інформаційні гарантії депутатської діяльності в Україні....	161
Задихайло Д. Д.	
Окремі конституційно-правові засади формування законодавства про Кабінет Міністрів України	171
Онупрієнко А. М.	
Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи	179
Ващенко О. М.	
Статус представницьких органів місцевого самоврядування та їх керівництва на регіональному рівні: порівняльно- правовий аспект.....	189
Марченко О. О.	
Деякі питання розмежування компетенції судів щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень	200
Гришина Н. В.	
Шляхи вдосконалення інституту адміністративної відповідальності	207

ПАМ'ЯТНІ ДАТИ

Добрянський С. П.	
10 років досліджень з прав людини.....	216

Наукове видання

**Державне будівництво
та місцеве
самоврядування**

Збірник наукових праць

Випуск 12

Редактор *А. В. Єфименко*
Коректор *Т. Ф. Зуб*
Комп'ютерна верстка
і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 04.12.2006.
Формат 84x108 1/32. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 11,5. Обл.-вид. арк. 11. Вид. № 277.
Тираж 300 прим.

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.)

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко
8 (0572) 58-35-98