

**ЕКСПЕРИМЕНТИ У ПРАКТИЦІ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА:
ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Практика державотворення в Україні підтверджує досить складний шлях розбудови розвиненої правової держави, основним завданням якої є захист прав та інтересів громадян. Досить вагому роль в процесі утвердження української державності відіграють експерименти, проведені в конституційно-правовій площині, зокрема, щодо розвитку місцевого самоврядування. Поряд з тим слід констатувати недостатню, з нашого погляду, розгалуженість таких досліджень у процесі з'ясування реальної цінності запроваджуваних регуляторів суспільних відносин. Тому саме зараз важливого значення набуває характеристика експериментів щодо застосування у світовій і національній практиці державного будівництва. У різні роки цим питанням надавали наукового обґрунтування В.О. Пертцик [8], В.В. Лазарєв [4], Б. Іонас [3], А. Шумилін [17], Р.В. Ривкіна [13]. Тематика даної статті перебуває на межі декількох галузей права

й загальнотеоретичних юридичних дисциплін, тому для її розкриття автор спирався на роботи таких теоретиків права, як В.М. Кудрявцев, В.І. Никитинський, Т.С. Самощенко, В.В. Глазирін [18], В.С. Нерсисянц [10] та ін.

Мета статті – розкрити сутність державно-правових експериментів, їх місце в загальній системі в різних сферах діяльності державних органів, відзначити рівень їх правового регулювання, зробити узагальнення щодо ефективності їх запровадження.

У теорії держави і права існують різні методологічні підходи до з'ясування змісту поняття «експерименту». Одні вчені при його визначенні виходять із розкриття сутності методу правового експерименту, який досить часто застосовується при пізнанні певних явищ, У даному випадку він розглядається як метод, сукупність прийомів і способів, певного арсеналу засобів. Другі науковці підходять до визначення цього поняття як певної уні-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

версальної системи запозичення [6]. Треті відзначають, що всі експерименти пов'язані з особливостями правового впорядкування відповідних суспільних відносин, безпосередньо з регулюючим впливом правових норм. У зв'язку із цим підкреслюється їх особливе місце у сфері правового регламентування. Прихильники такої позиції наголошують, що експерименти необхідні в першу чергу для вдосконалення правових норм різних галузей права, під яким вони розуміють науково поставлене дослідження, спостереження розглядуваного явища в чітко окреслених умовах, які дозволяють прослідкувати за перебігом явища й відтворити його в разі повторення таких умов [18, с. 251].

Однак на практиці цього не завжди додержуються, за браком часу ніяких попередніх досліджень не провадиться, а одразу запроваджується відповідна модель. Як вбачається, всі існуючі позиції зводяться до визнання того, що в основі експерименту лежить отримання певного організаційного досвіду.

Зазначене узагальнення підтверджується й авторами словника, які тлумачать експеримент (від лат. *experimentum* – випробування, досвід) як чуттєво-предметну діяльність у науці; а в більш вузькому значенні – досвід, відображення об'єкта пізнання, перевірку гіпотез тощо [14, с. 1559].

Проведення експерименту само по собі пов'язано зі створенням певної системи норм, призначенням яких є врегулювання порядку втілення його в життя, а також тих новаційних механізмів, які потребують перевірки на дієвість та ефективність. Отже, експеримент у загальному значенні означає створення певної моделі, набуття досвіду її роботи або використання з метою поширення її застосування у більш широкому просторі чи загалі. Суттєвими ознаками, притаманними експерименту, виступають: (а) тимчасовий характер; (б) локалізація чітко встановленими межами й напрямками застосування; (в) спрямованість на одержання позитивного досвіду запровадження окремих моделей; (г) відтворення позитивних умов на більш широкий загал; (д) вплив на суспільні відносини з метою отримання певних змін.

Ураховуючи вказані ознаки, наведемо власне визначення експерименту: це врегульована нормами права процедура поступового одержання досвіду щодо реформування певної сфери суспільних відносин шляхом застосування науково обґрунтованих підходів, моделей, механізмів з метою поширення позитивних результатів якомога на більший територіальний простір або галузь.

У науці й законодавчій практиці існують різні класифікації експериментів, в основі яких ле-

жить територія їх запровадження. За цим критерієм вони поділяються на локальні й регіональні. Перші обмежені територією окремого населеного пункту – села, селища, міста, а також дрібнішими територіями, зокрема, межами функціонування самоорганізації населення тощо. Другі поширюються на ареал, який співпадає з рівнем області (або кількох областей) чи району. Наступним критерієм класифікації є юридична сила правових актів, якими запроваджено експеримент, а саме: законами України, указами й розпорядженнями Президента, постановами Кабінету Міністрів України тощо.

Найсуттєвішою є класифікація експериментів за сферою їх запровадження на економічні, екологічні, соціальні (в тому числі медичні, у сфері житлово-комунального господарства, будівництва), політичні, державно-правові. В Україні існує близько 100 різноманітних правових актів, які запроваджують експерименти в різних галузях. Прикладами запровадження експерименту економічного є постанова Кабміну «Про продовження експерименту з підвищення ефективності роботи державних цільових фондів» [5; 2002. – № 23. – Ст. 1089], екологічного – розпорядження Президента України «Про еколого-економічний експеримент у містах Кривий Ріг, Дніпродзержинськ та Маріуполь» [10], соціального – постанова Ка-

бміну «Про проведення експерименту з утворення прийомних сімей у деяких регіонах України» [16] (до речі, в результаті її дії було прийнято положення про прийомну сім'ю), державно-правового – Закон України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» [2; 2001. – № 29. – Ст. 138].

Найціннішим з точки зору конституційно-правової спрямованості є державно-правові експерименти, оскільки їх запровадження є важливим не для окремо взятої сфери, а для всієї держави. Основним їх спрямуванням є одержання досвіду стосовно ефективності організації державної влади, раціоналізації функціонування її органів, їх взаємовідносин.

У юридичній науці поняття «державно-правовий експеримент» комплексно не розглядалось. В основі дослідження його сутності лежить запроваджене загальною теорією права поняття правового експерименту, оскільки, як уже зазначалось, будь-який державно-правовий експеримент може виникнути лише у взаємозв'язку із правовим, тобто впливає з правотворчої роботи органів публічної влади. Проведення правового експерименту передбачає видання так званих експериментальних правових норм, дія яких буде апробована

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

на експериментальних об'єктах. При цьому науковці доречно виділяють такі ознаки цих норм, як обмежена сфера застосування, тимчасовий і пошуковий характер [18, с. 257-258].

На противагу цій точці зору В.В. Лазарєв, зазначає, що було б хибним зводити до експерименту прийняття нового нормативного акта й вивчення відносин, що виникають на його підставі [4, с. 18]. Вважаємо, що для визначення сутності державно-правового експерименту доцільно застосовувати системний підхід, поєднувати ознаки, властиві експериментам у цілому, й виділяти специфічні особливості конкретного. Так, на нашу думку, державно-правовий експеримент становить урегульовану нормами права процедуру одержання досвіду щодо запровадження нових моделей організації й діяльності органів публічної влади, їх формування, що провадяться на окремо взятій території.

Процес державного будівництва, як складний механізм, передбачає різні форми розбудови державного апарату, в тому числі і шляхом проведення державно-правового експерименту. Однак, на відміну від експерименту правового, державно-правовий є дещо ширшим поняттям, що включає низку аспектів щодо реалізації правових приписів на практиці. Його застосування не є безмежним, має базуватись на конституційних нор-

мах стосовно основних прав та свобод людини і громадянина й за жодних обставин їх не обмежувати. Яскравим прикладом експериментального акта є Європейська хартія місцевого самоврядування, яка, до речі, є так званим несамовиконуваним міжнародним договором. Для її реалізації потрібно ввести низку кардинальних змін у законодавство, що не завжди можливо безболісно здійснити в стислі строки. З урахуванням цього Україні доцільно було б, додержуючись цілей Хартії, послідовно й поступово реформувати своє законодавство, щоб реалізувати її положення. Це відповідало б духу цього міжнародного акта, що створювався не як звід імперативних норм, а як засіб для здійснення єдиної правової політики у царині місцевого самоврядування, залишаючи за державами, які приєдналися до нього, певну альтернативу при його реалізації.

Стаття 13 Хартії передбачає можливість обмежити сферу її застосування відповідними категоріями місцевих і регіональних органів самоврядування, а ст. 16 – певною територією. На даний час це дуже актуально, оскільки дозволило б вивести з-під дії цього договору органи місцевого самоврядування певної території, де виконання його положень є проблематичним. Такими, наприклад, є території районів у містах і функціонуючі в них орга-

ни місцевого самоврядування. У той же час реалізацію положень Хартії можна було б здійснити спочатку на відповідній території держави в порядку експерименту, завершення якого дозволило б судити про доцільність втілення в життя цих положень на всій території України або на певній її частині. Це дало б можливість створити найбільш сприятливі умови для розвитку місцевого самоврядування, консолідувати національно-культурні інтереси населення того чи іншого регіону. Зазначимо, що спроби проведення подібних правових експериментів у сфері місцевого самоврядування уже розпочинались відповідно до вказаного Закону [2; 2001. – № 29. – Ст. 138], тому досвід щодо їх запровадження Україна має і повинна його використовувати.

Найважливішими сферами, що потребують на сьогодні реформування і проведення якого, як вбачається, без застосування державно-правових експериментів неможливо, є: (а) виборчий процес (визначення найприйнятнішої виборчої системи в рамках окремого регіону); (б) порядок взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування; (в) запровадження нових видів місцевих податків та ін.

Практика роботи органів влади показує, що найпоширенішими є експерименти стосовно соціального забезпечення гро-

мадян. Про це свідчить низка постанов Кабміну України: «Про проведення у м. Києві експерименту щодо запровадження інноваційної форми влаштування дітей» [5; 2007. – № 41. – Ст. 1623], «Про продовження у 2008 році проведення експерименту з призначення і виплати державної соціальної допомоги за принципом «гроші ходять за дитиною» [5; 2008. – № 23. – Ст. 673] та ін. При цьому проведення експерименту в межах держави само по собі відбиває його державницький характер. Ось чому приведення змісту поняття «державно-правовий експеримент» у відповідність до його дефініції пропонуємо застосовувати категорію «державний владно-правовий експеримент».

Еволюція цієї сфери суспільних відносин налічує низку експериментів, спрямованих безпосередньо на вдосконалення роботи державного механізму. Серед таких актів – Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про проведення в порядку експерименту виборів депутатів Жовтневої районної Ради народних депутатів м. Києва по двомандатних виборчих округах» [2; 1989. – № 49. – Ст. 671], «Про проведення в порядку експерименту виборів депутатів Чорненської сільської Ради народних депутатів Великобурлуцького району Харківської області по виробничих і територіальних виборчих округах» [2;

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

1989. – № 51. – Ст. 670], «Про експеримент по реформуванню регіонального управління та місцевого самоврядування на території Одеської області» [12]. Крім того, експерименти проводяться й у фінансовій сфері, зокрема, розпорядженням Кабміну України закріплено питання продовження в 2007 р. експерименту щодо справляння запроваджених у 2003 р. окремих місцевих зборів [9].

На жаль, вказаними нормативно-правовими актами запровадження експериментів у державно-правовій площині вичерпується. Зрозуміло, що вони мають тимчасовий характер, однак практика їх поширення, з нашого погляду, є корисною й має досить важливе значення для подальшого розвитку держави, оскільки мінімальними силами й ресурсами дає змогу вводити в дію обґрунтовані технології. Проте в процесі експерименту потребують урахування особливості території, де він вводитьься, специфіка населення, яке проживає, наявність промислово-фінансової й ресурсної бази регіону тощо.

Слід звернути увагу й на наслідки проведених в Україні експериментів. Так, відсутність окремого нормативно-правового акта, який закріплював би порядок їх проведення, середньострокову тривалість, перелік суб'єктів, які мають право їх призначати, обов'язковість прийняття від-

повідних рішень за їх результатами, стала ключовою перепорою в застосуванні цієї форми. До того ж практика показує, що їх позитивні наслідки залежать і від державної конституційно-правової політики. Тому експерименти, які не відповідають існуючим політичним реаліям, слід припиняти, оскільки в іншому випадку вони є, так би мовити, баластом для бюджетного фінансування.

У зв'язку з підвищенням рівня результативності запровадження державних владно-правових експериментів пропонуємо прийняти окремий закон, основними структурними елементами якого зазначити:

Загальні положення (визначення поняття й видів можливих експериментів, їх ознаки, сфера застосування, правове регулювання, територіальна обмеженість).

Суб'єкти призначення експериментів (закріплення вичерпного переліку органів публічної влади, які мають право призначати і припиняти їх проведення, вирішувати питання щодо залучення в цей процес фахівців, науковців; визначення видів правових актів, які приймаються за його результатами).

Порядок і строки проведення експерименту.

Порядок запровадження одержаних результатів.

Відповідальність за порушення порядку проведення екс-

перименту.

Подібні державно-правові експерименти поширені також в інших країнах, зокрема, Російській Федерації, Казахстані, Польщі. У деяких суб'єктах РФ згідно з Указом Президента РФ «О проведенні в ряду муниципальних образований експеримента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» [7] як експеримент були утворені відповідні органи, зокрема, екологічна міліція. Окремі польські науковці застерігають щодо проведення експериментів щодо державного етатизму [1]. У Міністерстві економіки й торгівлі Казахстану й державних органах Атирауської області проведено експеримент, який передбачає запровадження методу факторно-бальної оцінки посад службовців. У перспективі, за словами З. Турисбекова, це дасть можливість провести функціональний аналіз посад, скоротити дублюючі і проміжні й у рамках існуючого бюджетного фінансування підвищити заробітну плату держслужбовцям нижніх і середніх категорій, не знижуючи розміру окладів службовців верхніх рівнів [15].

У більшості зарубіжних країн

теж існують подібні проблеми, зокрема, бракує уніфікованих правових актів, які визначали б правила поведінки під час призначення і проведення експериментів (Польща, РФ, Великобританія, Швейцарія). У названих країнах досить поширена методика прийняття експериментальних законів, які вводяться на певний проміжок часу й дозволяють виявити їх прийнятність для досягнення тієї чи іншої мети. Як показує практика, досліджуються не деталі позитивних змін в організації суспільних відносин, а позитивність впливу закону в цілому. В окремих країнах певні результати одержаних досліджень не знаходять реалізації на практиці (РФ, Польща та ін.).

Таким чином, активне запровадження експериментів у практику державного будівництва може стати позитивним кроком у реформуванні сучасної системи влади, дозволить запобігти конфліктам між її різними органами, вирішити деякі проблеми. Перспективними напрямками подальшого дослідження експериментів має стати наукове обґрунтування їх правового регулювання й окреслення реалізації результатів експериментальних даних.

Список літератури: 1. Бальцерович Л. Эксперименты и реформы // Новая Польша. – 2004. – № 1. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Ионас Б. Об экономических экспериментах // Коммунист. – 1962. – № 9. – С. 51-55. 4. Лазарев В.В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права // Правоведение. – 1966. – № 1. – С. 17–23. 5. Офіційний вісник України. 6. Ошеров В. Реформы или эксперименты? //

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Рос. Федерация сегодня. – 2008. – № 17. **7.** О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления: Указ Президента РФ от 17.09.98 г., № 1115 // СЗ РФ. – 1998. – № 38. – Ст. 4783. **8.** *Пертцик В.А.* О государственно-правовом эксперименте // Связь юридической науки с практикой / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М., 1986. – С. 67–70. **9.** Питання про продовження на 2007 рік експерименту щодо справляння запроваджених у 2003 році окремих місцевих зборів: Розпоряд. Кабміну України від 07.02.2007 р., № 36-р // <http://zakoni.rada.gov.ua>. **10.** Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2004. – 832 с. **11.** Про еколого-економічний експеримент у містах Кривий Ріг, Дніпродзержинськ та Маріуполь: Розпоряд. Президента України від 11.06.1997 р., № 235/97-рп // <http://zakoni.rada.gov.ua>. **12.** Про експеримент по реформуванню регіонального управління та місцевого самоврядування на території Одеської області: Пост. Президії ВР УРСР від 21.02.1994 р., № 3968-XII // <http://zakoni.rada.gov.ua>. **13.** *Рывкина Р.В.* Роль и значение эксперимента в общественных науках // Вопр. философии. – 1964. – № 5. – С. 55–59. **14.** Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 4-е изд. – М.: Сов. энцикл., 1989. – 1632 с. **15.** *Турсибеков З.* Казахстанская модель реформирования государственной службы // Гос. служба. – 2002. – № 2(16). **16.** Урядовий кур'єр. – 1999. – 25 вересня. **17.** *Шумилин А.* Общественная практика и эксперимент // Полит. самообразование. – 1963. – № 11. – С. 50–55. **18.** Эффективность правовых норм / Под ред. *Кудрявцева В.Н., Никитинского В.И., Самощенко И.С.* и др. – М.: Юрид. лит., 1980. – 280 с.

Надійшла до редакції 11.03.2009 р.