

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місьцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Видається з 2001 року

Випуск 20

Харків
«Право»
2010

*Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 10 від 14.10.2010 р.)*

*Свідоцтво про державну реєстрацію
серія КВ № 10466 від 29.09.2005 р.*

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб.
наук. пр. / ред. кол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2010. –
Вип. 20. – 208 с.

Засновник

Національна академія правових наук України

Видавець

Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування

Редакційна колегія:

Ю. П. Битяк, д-р юрид. наук, проф. (головний редактор);
Л. М. Герасіна, д-р соціол. наук, проф.; ***В. П. Колісник***,
д-р юрид. наук, проф.; ***Д. В. Лук'янов***, канд. юрид. наук, доц.;
М. І. Панов, д-р юрид. наук, проф.; ***О. В. Петришин***, д-р
юрид. наук, проф.; ***О. О. Погрібний***, 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.; ***О. В. Скрип-
нюк***, д-р юрид. наук, проф.; ***Г. В. Чапала***, канд. юрид. наук,
старш. наук. співроб. (відповідальний секретар); ***І. В. Яковюк***,
канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редактора)

Відповідальний за випуск ***І. В. Яковюк***

Адреса редакційної колегії: 61002, Харків,
вул. Чернишевська, 80, Науково-дослідний інститут
державного будівництва та місцевого самоврядуван-
ня Національної академії правових наук України,
тел. 700-36-69

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування, 2010
© «Право», 2010

*До 10-річчя НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України*

Шановні колеги!

У поточному році виповнюється десять років з того моменту, коли згідно із постановою Кабінету Міністрів України № 959 від 14 червня 2000 р. у структурі Національної академії правових наук України був утворений Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. На Інститут покладались відповідальні завдання, адже молода Українська держава відчувала гостру потребу у комплексному доктринальному осмисленні процесів державотворення та формування муніципальної влади, завдяки яким фактично закладались основи суспільного розвитку не лише сучасного, але й наступних поколінь громадян нашої країни.

Сьогодні зусилля наукового колективу Інституту спрямовані на комплексне дослідження юридичних аспектів процесів розбудови державності в Україні. Ідеться про фундаментальну наукову розробку питань правового статусу людини і громадянина, проблем функціонування органів державної влади, конституційно-правових, адміністративно-правових відносин та державно-правової конфліктології, питань становлення та реалізації місцевого самоврядування, правового регулювання відносин у сфері публічних фінансів, порівняльного правознавства з державно-правових проблем і багатьох інших актуальних питань.

Значних успіхів, поряд із опрацюванням фундаментальної проблематики, за час свого існування Інститут досяг також у розробці і правовій експертизі законопроектів та інших правових актів, рекомендацій і пропозицій з питань державно-

правового будівництва, інших питань, які стосуються різних сфер організації та діяльності державних органів та всієї системи органів місцевого самоврядування. Відповідна робота здійснюється на замовлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що забезпечує впровадження результатів фундаментальних наукових досліджень на практиці. Традиційно значна увага приділяється також розробці зауважень і пропозицій до чинного законодавства з метою його удосконалення та приведення у відповідність до європейських правових стандартів, власне, як і проведенню правової експертизи проектів законів та інших правових актів, підготовці висновків щодо подань відповідних суб'єктів до Конституційного Суду України. Одним з показників ефективного розвитку є те, що науковці Інституту систематично залучаються до складу робочих груп, завдяки чому постійно беруть участь у розробці проектів нормативно-правових актів. За їх безпосередньої участі було розроблено проекти Адміністративно-процедурного кодексу України, Кодексу України про адміністративні проступки, Податкового кодексу України, багатьох інших нормативно-правових актів.

Успішна робота науково-дослідної установи залежить від багатьох факторів, але у будь-якому разі вона є неможливою без талановитого, працьовитого, творчого наукового колективу, який своєю кропіткою щоденною роботою вносить вклад у піднесення авторитету відповідної організації. Завдяки цьому на сьогодні з впевненістю можна констатувати, що Національна академія правових наук України, однією зі складових якої є Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, концентрує кадровий потенціал, здатний стати надійною науковою опорою розвитку нашої держави.

З нагоди ювілею хотілося б побажати усьому колективу Інституту здоров'я і сили, добра та щастя, натхнення і нових творчих злетів в ім'я вітчизняної науки, прогресу та розвитку держави і суспільства незалежної України.

В. Я. Тацій, президент Національної академії правових наук України, академік НАН України

Шановні друзі!

Від імені Харківської обласної ради та Всеукраїнської асоціації районних та обласних рад щиро вітаю колектив Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України із 10-річним ювілеєм від дня заснування.

Із проголошенням Конституції 1996 року в Україні рік у рік зростає роль місцевого самоврядування, що вже стало важливою складовою організації влади у нашій державі. Протягом останнього десятиріччя висловлювалися різні пропозиції щодо шляхів його реформування. Та зважаючи на еволюційний характер розвитку суспільства, будь-які перетворення мають бути всебічно та науково обґрунтованими, проводитися на основі ретельного врахування історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних, адміністративно-політичних особливостей, етнічних і культурних традицій та інших факторів об'єктивного характеру.

Враховуючи зазначені обставини, досить важко переоцінити значення профільної наукової установи, що спеціалізується на дослідженнях проблем місцевого самоврядування та концентрує потужний науковий потенціал у відповідній сфері. Співробітники Інституту традиційно активно беруть участь у діяльності робочих груп, які створюються органами місцевого самоврядування Харківського регіону, зокрема виступають на засіданнях постійних депутатських комісій Харківської обласної ради, беруть участь у підготовці проектів рішень обласної ради, організації та проведенні навчально-методичних заходів, не менш важливою є їх участь у заходах, що організу-

ються і проводяться Асоціацією органів місцевого самоврядування Харківської області та Всеукраїнською асоціацією районних та обласних рад.

Місцеве самоврядування в Україні ще чекають новації на шляху подальшого приведення у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері, але вже зараз стає очевидним, що ефективне його функціонування, відповідальне ставлення до здійснення повноважень є лише питанням часу. Відносини між суб'єктами публічної влади повинні цілеспрямовано і поступово розвиватись завдяки об'єднанню зусиль громад, органів місцевого самоврядування і державної влади, громадськості та науковців.

Ми глибоко переконані, що процес визначення пріоритетів та механізмів реалізації необхідних заходів у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку, розробки відповідних нормативно-правових актів, здійснення інституційних перетворень можливий лише завдяки спільній роботі посадових осіб органів місцевого самоврядування та фахівців у галузі конституційного, адміністративного та муніципального права, науковців спеціалізованих установ, перш за все Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України.

З нагоди ювілею висловлюємо найщирішу вдячність з приводу нашої тривалої, плідної співпраці та бажаємо всім працівникам Інституту міцного здоров'я, творчої наснаги, добра, подальших успіхів у нелегкій, але такій потрібній і благородній справі.

С. І. Чернов, Голова Харківської обласної ради,
Президент Всеукраїнської асоціації районних та обласних рад

УДК 34:93(477)

І. М. Погрібний, кандидат юридичних наук, доцент, начальник кафедри теорії та історії держави і права;

С. Д. Сворак, доктор історичних наук, професор, начальник інституту заочного та дистанційного навчання.

Харківський національний університет внутрішніх справ

Історико-цивілізаційний та формаційний підхід до вивчення інститутів держави і права Київської Русі

Питання про методологію соціально-економічного формаційного та цивілізаційного підходів до вивчення державного устрою і права Київської Русі виникають у сучасних умовах не випадково. Оскільки традиційне марксистсько-ленінське розуміння сутності Києворуської держави і права трансформувалося у сучасну юридичну науку, то необхідно, на наш погляд, заперечити легковажні тлумачення надзвичайно складних і доволі суперечливих суспільно-політичних процесів давньоруського суспільства. Як засвідчує практика української історії держави і права, Київська Русь визначається феодальною державою. Найхарактернішим визначенням політичного устрою Київської Русі є таке: «За формою вона вважалася ранньофеодальною монархією і ґрунтувалася на принципі сюзеренітету-васалітету... Очоловав державу великий князь.

Йому належала верховна законодавча влада. Великий князь зосереджував і виконавчу владу»¹.

Однобічна пізнавальна установка, орієнтація, закладена в схему осмислення Києворуської держави і права, зумовлює звуження пошуку всіх соціально-економічних, суспільно-політичних і культурних факторів, які в єдності визначали народоправну державницьку культуру давніх русів. А. Гуревич пише, що «зведення всієї багатоманітності «світу людей» до формаційних характеристик є не що інше, як формаційний редуccionізм... Такого роду редуccionізм веде до ігнорування чи недооцінки людського начала, у чому б воно не виражалося, — у релігії, проявах індивідуальності, у творчих виявах особи і в колективних соціально-психологічних феноменах»².

Згідно з висновками відомих дослідників Київської Русі, її державний устрій у багатьох аспектах є унікальним історичним феноменом. Так, І. Лисяк-Рудницький доводить, що очевидною слабкою ланкою у радянсько-марксистській схемі періодизації української та східнослов'янської історії є «феодальна формація». Проте немає жодного історичного сенсу на ціле тисячоліття від Рюрика до Миколи I наліплювати ярлик феодалізму. Середньовічна Русь спочатку не мала феодальної структури³. Зауважимо, що Г. Вернадський акцентує увагу на тому, що «Київська Русь була країною вільних демократичних інститутів і вільної гри соціальних та економічних сил»⁴. Слід звернути увагу на те, що економіка давньоруської держави була монетарною. Видається важливою думка Г. Вернадського про те, що «...у Київській Русі устрій “торгового капіталізму” був накладений на нерозвинуті родоплемінні відносини...

¹ Кульчицький В. С. Історія держави і права України : навч. посіб. для вищ. навч. закл. / В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик. — Львів : Світ, 1996. — С. 22.

² Гуревич А. Я. Теория формаций и реальность истории / А. Я. Гуревич // Вопросы философии. — 1996. — № 11. — С. 36.

³ Лисяк-Рудницький І. Історичні есе : в 2 т. / І. Лисяк-Рудницький. — К.: Основа, 1994. — Т. 1. — С. 520. — Т. 2. — 573 с.

⁴ Вернадский Г. В. Киевская Русь / Г. В. Вернадский ; пер. с англ. Е. П. Беренштейна и др. — Тверь : ЛЕАН; Москва : АГРАФ, 2001. — С. 26.

кріпацтво як феодальний інститут навряд чи було відоме в Київській Русі»¹.

Увага до вивчення інститутів державної влади і права Київської Русі спостерігається і в сучасних наукових дослідженнях. Так, О. Поляков доводить, що після розпаду СРСР «теорія суспільно-економічних формацій не є обов'язковою і держава не нав'язує її як єдино вірну»². Це уточнення вкрай важливе, оскільки дає змогу по-новому осмислити державні інститути Київської Русі в контексті цивілізаційного підходу. Розглядаючи давньоруську цивілізацію, О. Поляков припускається традиційної для російських дослідників помилки, ототожнюючи терміни «Русь», «руська» і «російська цивілізація», що, на його думку, є звичним³. У такий спосіб російська історіографія, політологія і правознавство створюють сучасну модель історичної спадкоємницької традиції в державному устрої Київської Русі і Московської держави. Наш теоретико-правовий екскурс не дає можливості глибше аналізувати сучасну російську модель державного устрою Київської Русі як початкової стадії російської державно-правової культури. Отже, дослідницькі підходи в межах концепції цивілізації до вивчення Києворуської держави і права тяжіють до зближення з провідними методами вивчення західними вченими суспільно-політичних систем, які історично формуються та розвиваються.

Територіальні громади давніх русів приводили себе у порядок завдяки самодостатності вільних дворогосподарств у своєму соціокультурному середовищі. О. Конт вважав, що домінування сталого «соціального порядку» відносин гармонійних соціальних структур формує панування влади найбільш авторитетних індивідів. Водночас важливу роль у формуванні порядку в межах територіальних громад давньоруської етнічної спільноти відігравали різні неписані норми господар-

¹ Вернадский Г. В. Киевская Русь / Г. В. Вернадский ; пер. с англ. Е. П. Беренштейна и др. – Тверь : ЛЕАН; Москва : АГРАФ, 2001. – С. 16–25.

² Поляков А. Н. Образование древнерусской цивилизации / А. Н. Поляков // Вопросы философии. – 2001. – № 3. – С. 72.

³ Там само.

ської, побутової й суспільно-політичної діяльності та поведінки, порушувати які було непристойно, оскільки громадський осуд був невідворотним. На їх тлі розгорталася соціально-господарська, культурно-побутова й суспільно-політична діяльність спільноти. В. Парето вважав, що соціальна система того рівня самоорганізації мала хвилеподібний характер і не розвивалася лінійно. Він акцентував увагу на тому, що неабияку роль у підтримці звичного порядку в межах територіальних громад відігравали елітарні прошарки суспільства, які водночас забезпечували свій владний авторитет¹.

Кожна сучасна нація демонструє в основних рисах історичне розуміння своєї державницької культури, традицій, соціокультурної, політичної та економічної самоорганізації. Держава, яка не спирається на історичну життєдатну культуру нації, не здатна сформувати власний політичний механізм. Сучасні європейські демократичні держави — це історичний результат цілого ряду економічних, політичних, культурних факторів, що лежали в основі цього витвору. Вивчення нашої давньої державницької історії повертає нам почуття патріотизму, з яким наші предки об'єднувалися проти ворожих загроз навколо Київської Русі. Найкращий спосіб довести цінність національної державницької історії, ідеї національної єдності — це конкретно показати, чим для сучасних людей цінна киеворуська державність, чим ми їй зобов'язані, як вона може нас об'єднати. Звернувшись до основ державного устрою руських земель, бачимо, що князь із дружиною, поділяючи основні важелі влади з віче, крім функцій захисту землі та заступництва смердів і купців, вирізнявся також могутньою силою, яка витримувала тиск і удари з боку кочових завойовників.

Державний устрій руських земель витворився у природний спосіб із його соціально-економічних і територіально-громадських відносин. Головна ідея вивчення державного устрою Київської Русі повинна стати наріжним каменем сучасної ідеології українського державотворення, вона полягає

¹ Ручка А. А. Очерки по истории социологической мысли / А. А. Ручка, В. В. Танчер. — К. : Наук. думка, 1992. — С. 83–108.

в тому, що нашому народу чужа культура монархізму та владного елітаризму. Політичний устрій Київської Русі суто народоправний. Він вивів на геополітичну арену нову форму політичної самоорганізації народу, який не знав панівної владної монархічної соціальної сили.

Реконструкція текстів договорів, які уклалися між Візантією і Руссю, переконливо доводить, що колективна форма влади русів не поглинається креативним владним потенціалом великого київського князя. Мабуть, правильнішим буде визнати за іншими князями їх суверенне право захищати інтереси своїх земель-полісів у договірних відносинах із київським князем. Логічно припустити, що руські делегації, враховуючи монархічну владу Візантії та завдяки стратегії взаємозгодженого розмежування формальних умов, віддавали перевагу київському князю укладати міждержавні угоди, прагнучи зберегти співмірну для себе можливість доступу до торгівлі. Те, як давньоруські суб'єкти міжнародної угоди з Візантією репрезентують себе у конкретних нормах, визначає наявність різноманітних зв'язків із князем київським. Б. Греков зазначає: «Жодних “родових” міжкнязівських відносин тут ми не бачимо... тобто відносини київських князів IX–X ст. до інших, не київських князів не були подібні до пізніших родових відносин князівських»¹.

Такий підбір міждержавних делегацій від руських земель-полісів, об'єднаних у військово-охоронний союз під зверхністю Києва, характерний для держави з політичною автономізацією її складових та станів політичної свідомості суспільства. У результаті маємо в угодах з Візантією інтерпретацію представників влади різних земель-полісів та їх рівні права на ведення торгівлі. В угоді 944 року зафіксовано рівні права членів делегації від руських земель на «месячное свое... первое от града Киева и до Чернигова и Переяслава»². Оскільки міжнародні угоди Візантії з Руссю спрямовані на упорядкування

¹ Греков Б. Д. Киевская Русь / Б. Д. Греков. – М. : Госполитиздат, 1953. – С. 290.

² Шахматов А. Д. Повесть временных лет. – Т.1 : Вводная часть ; Текст ; Примечания / А. Д. Шахматов. – Петроград : Изд. Императ. Археограф. комис., 1916. – С. 54.

торговельних і політичних відносин, то їхня правова сутність вимагає підтвердження через клятву всіх учасників з обох сторін: Візантію представляє її імператор і клянеться сам, а з боку русів клятву дають всі представники земель-полісів. Так, у договорі Святослава від 972 року клятву дають усі: «...клялся по цесарем греческим и со мною бояре и Русь вся... да имеем клятву от бога, в его же веруем, в Перуна и во Волоса...»¹.

Саме торгівля спричинила появу в Києві варязької дружини під проводом Олега. Під впливом нової соціальної сили — купецьких корпорацій як етнослов'янського походження, так і інших країн — Хозарії, Візантії, держав Сходу та їх охоронців — у соціальний і політичний простір руських земель-полісів привносився суб'єкт, який несе у собі цілком іншу активність — військово-політичну. Якщо розглядати варязьку дружину, яка оселилась в Києві, як чужу силу, нав'язану слов'янській громаді, тоді логічним є припущення, що вона підкоряла слов'ян. Оскільки поява варягів у Києві органічно пов'язана з розвитком торгівлі, доречно під час аналізу застосувати для пояснення адекватні наукові конструкти. Відповідно в масштабі історичних трансформацій слов'янської спільноти давньоруських земель процес переходу до державної самоорганізації збігся з інтересами провідних слов'янських міських соціальних верств. Маючи величезний досвід окремих міжнародних торгових шляхів, організації торгівлі з європейськими державами, скандинавські князі отримали «значну підтримку серед вищих класів слов'ян»², — вважає Г. Вернадський.

Отже, у формуванні державного устрою Київської Русі позначився взаємовплив слов'янських князів та їх спільників у торгівлі і варязької дружини, яка мала професійну підготовку з охорони шляхів торгівлі і сама брала участь в організації міжнародної торгівлі. Під верхнім шаром військово-політичних подій прибуття Олега до Києва були приховані

¹ Соловьев С. М. История отношений между русскими князьями Юрикова дома / С. М. Соловьев. — М. : В Унив. типогр., 1847. — С. 41.

² Вернадский Г. В. Киевская Русь / Г. В. Вернадский ; пер. с англ. Е. П. Беренштейна и др. — Тверь : ЛЕАН ; Москва : АГРАФ, 2001. — С. 28.

глибинні мотиви військово-політичної акції. У цьому контексті певної специфіки набуває й розуміння віче як владного інституту держави. Важливим виявом соціально-економічних і політичних перетворень, здійснених після походу Олега до Візантії, було зміцнення й поширення влади князівського державного інституту. З появою князя змінилися владні функції віче. М. Владимирський-Буданов стверджує, що «влада нового князя освячується і скріплюється згодою народу, що було цілком необхідно при постійній участі народу в державних справах»¹. Проте сутність перетворень владних повноважень віче і звичаєвої нормативної системи в тому й полягало, що розростання родини Рюриковичів та їх боротьба за князівську владу в межах руських земель уже не задовільняла громади стольних міст. Тобто сама система династичного права на княжіння поступово втрачала довіру у народу. «Набуття князівської влади здійснювалося водночас за спадкоємністю і за обранням... Смерть попередника відкриває для наступного князя лише велику міру участі у владі...»². Легімітація змін у діяльності віче щодо обрання князя починається з тих, що бажана з боку династії Рюриковичів особа на князівську посаду може не задовольняти інтересів громади стольного міста. Так, князь Всеволод Ольгович волів передати владу своєму брату Ігорю і звернувся до громади Києва. Проте кияни запросили князувати Ізяслава Мстиславича, говорячи так: «Ти наш князь, приїзний; а у Ольговичів не волиємо бути»³. У певному сенсі віче стольного міста давньоруських земель було єдиним верховним осередком влади. «Князівські сини одержували княжіння не як вотчину, а як землю для державного управління нею»⁴. Так, історичні факти спростовують тезу про феодално-монархічний державний устрій Київської Русі. Насамперед зазначимо, що впродовж існування держав-

¹ Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор теории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – Ростов н/Д : Феникс, 1995. – С. 64.

² Там само. – С. 64–65.

³ Там само. – С. 65.

⁴ Макарчик С. Писемні джерела з історії України: курс лекцій / С. Макарчук. – Львів : Світ, 1999. – С. 110.

них давньоруських земель «княжа влада необхідна для зовнішнього захисту держави»¹.

Зеніту могутності Руська поліетнічна цивілізація сягає за князя Володимира Святославича. Відтак настає надлом, хоча спостерігається ще духовний розквіт за часів Ярослава Мудрого; проте як цивілізація Русь занепадає, і десь після Данила Галицького, який намагався реставрувати колишню славу, від колись могутньої Русі залишається лише її тінь. Час функціонування цієї цивілізації значно менший тисячоліття — терміну, обчисленого Шпенглером для подібних суспільних утворень. Проте майже всі ознаки такого утворення в наявності: зародження, піднесення, надлом. Загибель і, зрештою, — цілком сформований власний менталітет, зокрема специфічне бачення суспільної ієрархії. У плебсу на Русі не було й думки посягати на верховну державну владу. Володар міг бути тільки княжого роду. Здається, тільки в Галицько-Волинському князівстві загрожували княжому родові, та й то не простолюди, а бояри — тодішні нувориші. Щось подібне практикувалось і в Новгороді; там теж торгова мафія диктувала свої права.

Як припускають дослідники нашої історії, саме на основі взаємних інтересів цивілізацій — місцевих слов'ян і північних варягів і змогла утворитися Руська держава. По-перше, державна еліта на Русі змогла сформуватись і досягти необхідної концентрації та сили, тільки опираючись на варязькі (тобто чужоземні!) мечі. По-друге, приналежність варягів до західної цивілізації обумовила прилучення нашого народу до західного менталітету. Таким чином, наш народ дістав шанс стати народом державницьким, із власною честолюбною пасіонарною елітою і зумів створити власну державу. Причому держава західного зразка без східного азійського деспотизму.

Руська земля як політично організоване суспільство зі сформованими державними інститутами повинна розглядатися як у контексті цивілізаційного підходу, так і теорії суспільного договору Руссо. І. Лисяк-Рудницький базовою со-

¹ Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор теории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. — Ростов н/Д : Феникс, 1995. — С. 67.

ціокультурною і політичною традицією, яка забезпечила її державність, вважав договірні відносини, які трансформувалися у консервативну традицію¹. Г. Гегель, теоретично осмислюючи договірні відносини, вважав цей феномен правовим. Він виходив із того беззаперечного факту, що відносини між людьми у суспільстві завжди опосередковано певними структурами свідомості. Договір завжди пов'язаний із контекстом пережитого досвіду і засвоєного знання, відповідно до якого людина орієнтується у світі. «Розум, — пише Г. Гегель, — робить ... необхідним вступ людей у договірні відносини — дарування, обміну, торгівлі»².

Отже, договір, суспільним проявом якого було укладення торговельних зв'язків, співвідноситься з буттям, що з'являється «в час розквіту лісостепових слов'ян Середнього Подніпров'я в II—III ст. н. е. ... Експортне землеробство, започатковане товарне виробництво, монетарне багатство численної верхівки, поширені торгові зв'язки, єдина оборонна система, що забезпечувала охорону Наддніпрянських селищ на великому просторі, — все це засвідчує, що первісність була пройденим етапом і що в пам'яті передових районів слов'янського лісостепу, як і в західних слов'ян того часу, вже сформувалися чи продовжували формуватися перші держави»³.

Слов'яни сповідували ідею вільнолюбства і рівності людей у суспільстві, не маючи відокремленої від них чужої і ворожої влади. Духовні джерела українського народу, зумовлені народоправною державницькою традицією, були гарантом відновлення його державності. Внутрішня сфера суб'єктивності від самого початку становлення державності антів-слов'ян структурується зіткненням із зовнішнім ворожим оточенням, у процесі боротьби з яким у них формується психологія свободи. У цьому розумінні цивілізаційна риса слов'ян-русів

¹ Лисяк-Рудницький І. Історичні есе : в 2 т. / І. Лисяк-Рудницький. — К.: Основа, 1994. — Т. 1, 2. — С. 8.

² Гегель Г. В. Ф. Основи філософії права або Природне право і державознавство / Г. В. Ф. Гегель. — К.: Юніверс, 2000. — С. 79.

³ Рыбаков В. А. Киевская Русь и русские княжества XII — XIII вв. / В. А. Рыбаков — М.: Наука, 1982. — С. 45.

демонструє єдність прагнень до свободи та народоправства. Зазначимо, що в той час в інших європейських країнах панувало «самоуправство і беззаконня»¹.

Однією з провідних суспільно-політичних структур Київської Русі, яка виконувала об'єднуючі функції візантійської, західної та східнослов'янської цивілізацій, була Руська православна церква. Вона неабияк впливала на всі сфери державного життя й фактично була частиною самої держави. Церква сприяла встановленню на Русі нового способу виробництва, виробленню норм давньоруського права. Згідно з «Уставом» князя Володимира Святославича їй належала десята частина надходжень «во всей земле Русской». З часом це юридичне право на десятину ще більше розширилося. Слід зазначити, що Руська православна церква надала значну допомогу князівській владі в об'єднанні східнослов'янських земель в одній державі, стала ефективним і впливовим об'єднувальним чинником між різними давньоруськими землями, відіграла значну роль в їхній боротьбі за національну незалежність країни. Роль Руської православної церкви у політичній системі держави значною мірою визначалась особливостями її організаційної структури та міцною морально-правовою базою. На чолі Руської православної церкви з кінця X століття стояв «Митрополит Київський і вся Русі», який мав візантійське походження. За підрахунками дослідників, із кінця X століття до 40-х років XIII на Русі конфесійну та суспільно-політичну діяльність здійснювали 22 митрополити². Їхню верховну владу над усіма єпархіями Русі визнавали беззастережно єпископи та удільні князі. Переважна більшість київських митрополитів були високоосвіченими людьми свого часу, визначними богословами й полемістами, авторами церковно-правових творів, підтримували тісний зв'язок з візантійською та грецькою православними церквами.

¹ Гумилев Л. Н. Древняя Русь и Великая степь / Л. Н. Гумилев. – М. : Мысль, 1986. – С. 355.

² Толочко П. Київська Русь / П. Толочко. – К. : Альтернативи, 1998. – 352 с.

Авторитет і влада київських митрополитів визначались їхніми повноваженнями. Митрополити разом із князями забезпечували висунення кандидатур єпископів, засновували єпископські кафедри, судили єпископів, які порушували богословські канони, здійснювали миротворчу діяльність. Окрім митрополитів, активну участь у державному житті руських князівств брали єпископи, ігумени великих монастирів, священники. Вони виконували різні доручення своїх князів, виступали як посередники й послы. Роль єпископів у суспільно-політичному житті Київської Русі не обмежувалася посольськими обов'язками або участю у князівських з'їздах і радах. Інколи за відсутності у місті князя його функції виконував єпископ. Потрібно зазначити тісне переплетення інтересів держави і церкви у Київській Русі та зближення компетенцій державної й церковної юрисдикції. Значна роль, яку відіграла церква у політичній системі руської держави, була зумовлена її великим впливом на формування суспільної свідомості, послідовною позицією в обстоюванні державної єдності Русі, особливо в умовах політичної нестабільності і постійної міжкнязівської ворожнечі.

Отже, однією з провідних тенденцій політичного розвитку Давньоруської держави, становлення та еволюції її політичної системи було те, що конфігурація влади у Київській Русі поєднувала в собі монархічну, аристократичну, демократичну й теократичну моделі управління, які водночас конкурували між собою. Саме баланс різних напрямів та гілок політичної влади, на які беззаперечно накладався вплив візантійської та західноєвропейської цивілізацій, забезпечував єдність і цілісність цієї держави, її внутрішню стабільність на довготривалому відрізку історичного часу існування Київської Русі. На наш погляд, об'єктивне всебічне вивчення історичного досвіду Київської держави, її європейського походження, взаємозв'язків та взаємовпливу європейської та азіатської цивілізацій має як науково-пізнавальний сенс, так і практичне значення для подолання розбалансованості та деструктивних тенденцій у діяльності суб'єктів новітньої політичної системи України.

УДК 340.12

С. І. Максимов, доктор юридичних наук,
професор Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Верховенство права в діяльності органів виконавчої влади: прагнення до європейських стандартів

Європейська інтеграція, курс на яку проголошено Україною, є політичною конструкцією, що постійно розбудовується. Європейські держави прагнуть здійснити своє історичне завдання: розвинути шляхом вільного колективного використання своїх суверенних прерогатив нову політичну і інституційну модель, яка дозволила б європейському континенту повернути собі центральну роль у мирному управлінні світовими справами¹. Грунтуючись на загальноєвропейських цінностях, євроінтеграція є єдиною на теперішній час ефективною відповіддю на виклики глобалізації. Європейська інтеграція стосовно України є процесом, в якому вона, з більшим чи меншим успіхом, бере участь. Успішність цього процесу багато в чому залежить від адекватного розуміння та реалізації тих цінностей та принципів, на яких система європейської інтеграції ґрунтується.

Такою цінністю і принципом, перш за все, є «верховенство права». Поняття «верховенство права» (rule of law) сприймається європейськими націями як загальна цінність і основоположний принцип досягнення більшої єдності, що знайшло визнання ще в Статуті Ради Європи в 1949 році. Цей принцип разом

¹ Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі : пер. з італ. / С. Гоці. – К. : К.І.С., 2003. – С. 7.

з принципами демократії і прав людини відіграє сьогодні важливу роль у Раді Європи, Європейському Союзі, ОБСЄ (рівно як і в їх державах-членах). Так, принцип «верховенства права» конкретно згадується в договорах ЄС, у судовій практиці Європейського суду, а також у Копенгагенських критеріях 1993 року, що стосуються приєднання до Європейського Союзу. Положення Плану дій «Україна — Європейський Союз» також передбачають забезпечення стабільності та ефективності функціонування інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, додержання прав людини і захист меншин. Тому саме дослідження верховенства права, його сутності та світоглядних основ, а також вимог щодо реалізації в діяльності органів державної влади є ключовою передумовою успішності процесу європейської інтеграції України.

Метою статті є формулювання концептуальних засад оновлення змісту та характеру функціонування органів державної влади України, перш за все, органів виконавчої влади у взаємопов'язаних процесах демократичної трансформації та євроінтеграції з урахуванням контексту глобалізації. Це реалізується у комплексному аналізі принципу верховенства права, який має ключове значення для ефективної діяльності органів державної влади в сучасних умовах.

Верховенство права є ключовим принципом спільних цінностей, на яких базується сучасний цивілізований світ. Тому взаємопов'язані процеси демократичної трансформації та євроінтеграції українського суспільства обумовили необхідність виходу на якісно новий рівень в осмисленні та практичній реалізації цього конституційного принципу.

Якщо у сфері теоретичної розробки принципу верховенства права¹ та його реалізації в конституційному право-

¹ Див.: Головатий С. Верховенство права: монографія: у 3 кн. / С. Головатий. — К. : Фенікс, 2006; Козюбра М. І. Верховенство права — основоположний принцип правової і політичної системи України / М. І. Козюбра // Правова система України : у 5 т. — Х. : Право, 2008. — Т. 1. : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — С. 148—173; Рабінович П. Верховенство права як соціально-природний феномен (контури ідеалу) / П. Рабінович // Право України. — 2010. — № 3. — С. 19—23; Цвік М. В. Верховенство права в контексті прав людини / М. В. Цвік // Держава і право. — 2004. — № 1. — С. 49—55.

судді¹ українська юридична наука має певні здобутки, то дослідження реалізації цього принципу в діяльності органів виконавчої влади ще тільки розгортаються².

Виникає питання: чому ж ми досі не маємо чіткого розуміння верховенства права, яке б знайшло своє втілення в законодавстві і правових інститутах? Відповідь може бути такою. Правові формули дають відображення лише логічної складової, за якою має стояти певна «метафізика» (світосприйняття, життєвий світ, культурний досвід). Саме невикоріненість верховенства права в основах нашого буття і не дає нам змоги вивести його точну юридичну формулу. Тому ми й вимушені постійно звертатися до уточнення концептуальних положень.

Досвід аналізу вітчизняної і зарубіжної літератури дає підставу розрізняти верховенство права як правову ідею і верховенство права як юридичний принцип. У свою чергу розуміння верховенства права як ідеї включає декілька рівнів. Передусім — мінімальне розуміння, що відповідає традиції Гоббса, за якою верховенство права — це наявність передбачуваності в діяльності індивідів, тобто загальних норм і правосуддя, до якого може звертатися громадянин у разі порушення своїх прав. Цей рівень відповідає принципу формальної законності.

Більш широке розуміння за змістом збігається з німецькою ідеєю правової держави (Rechtsstaat) і англійською ідеєю rule of law. У межах цієї конструкції верховенство права набуває системної природи, тобто здійснюється як певна сукупність принципів, головна ідея яких полягає у визнанні переваги

¹ Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / М. Козюбра // Вісн. Конституц. Суду України. — 2000. — № 4. — С. 24—32; Селиванов А. О. Верховенство права в Конституційному правосудді / А. О. Селиванов. — К. ; Х. : Акад. прав. наук України, 2006. — 400 с.

² Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у вітчизняному адміністративному праворозумінні / В. Б. Авер'янов // Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. — С. 140—154; Він же. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади / В. Авер'янов // Право України. — 2010. — № 3. — С. 72—79; Максимов С. І. Верховенство права в державному управлінні / С. І. Максимов // Українське право. — 2006. — № 1. — С. 123—131.

права і закону над свавільними діями влади і наданні не лише приватним особам, а й органам публічної влади статусу суб'єктів права, дії яких мають пройти через контролюючі їх законність судові процедури. Інтегральною частиною верховенства права є те, що громадяни можуть вільно критикувати закони і оспорювати справедливість дій уряду і політиків. Інший рівень пов'язується з певними вимогами до законів, які мають бути зрозумілими і можливими для виконання, стабільними, несуперечливими, гласними, не мати зворотної дії тощо. Цей рівень відповідає фулерівським вимогами до моральності права або формальної справедливості¹. Що стосується верховенства права як юридичного принципу, то його зміст досі чітко не визначений, бо поки що відсутнє його онтологічне підґрунтя. Проте попереднє розуміння співвідношення верховенства права як ідеї і як принципу полягає в розрізненні широкого змісту верховенства права (панування права) і більш вузького змісту (вищість права), що передбачає пріоритет права як прав людини перед законом.

Вперше офіційну характеристику вимог принципу верховенства права було подано у Рішенні Конституційного Суду у справі про призначення судом більш м'якого покарання. Відповідно до розуміння Конституційного Суду «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо... Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість — одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права»². Тож Конституційний Суд, характеризуючи принцип

¹ Див.: Фуллер Л. Л. Мораль права : пер. з англ. / Л. Л. Фуллер. — К. : Сфера, 1999. — С. 49–90.

² Рішення Конституційного Суду України № 15-рп/2004 від 02.11.04 у справі № 1-33/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v015p710-04>.

верховенства права, розглядає право не як закон чи систему нормативних актів, а як утілення справедливості. Невипадково право і справедливість мають один корінь. Протилежністю верховенства права є свавілля. Держава не може діяти свавільно, вона обмежена правом, тобто не лише законодавством, що створене нею, але й правом, яке існує апіорі, незалежно від її розсуду — «природним правом» або природними правами кожної людини.

На наш погляд, питання ролі принципу верховенства права в діяльності органів виконавчої влади має особливе теоретичне і практичне значення, і це зумовлено тим, що саме тут, на стику інтересів держави і громадянина здійснюється право. Тож і найбільші ризики й перемоги закладаються тут. Таким чином, недооцінка ролі державного управління як функції виконавчої влади у реалізації принципу верховенства права пов'язана як з певними упередженнями щодо цієї сфери діяльності, так і з недостатньою доктринально-теоретичною розробкою цього принципу.

Особливість виконавчої влади полягає в тому, що вона поєднує дві тенденції: пасивну — виконання законів і активну — застосування засобів державного регулювання і управління процесами суспільного розвитку. Саме необхідність збалансування цих протилежних тенденцій виправдовує здійснення верховенства права у цій сфері.

На думку В. Б. Авер'янова, передбачений Конституцією України принцип верховенства права (ст. 8) стосовно виконавчої влади вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства¹. Спираючись на таке тлумачення цього принципу, він небезпідставно наполягає на тому, що права людини мають перетворитись із одного з багатьох завдань державного управління на його найголовнішу мету. Така цільова переорієнтація пов'язана з принциповою зміною історичної парадигми стосунків між державою і людиною. «Сенс

¹ Див.: Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 284.

цієї зміни, — пише вчений, — полягає в тому, щоб місце домінуючої в минулому ідеології “панування” держави над людиною зайняла протилежна — ідеологія «служіння» держави інтересам людини»¹. Наш погляд, концепція В. Б. Авер'янова відповідає вимогам верховенства права. Проте автору слід було б запропонувати таку інтерпретацію «служіння», яка б не давала можливості виходити за межі правового типу відносин між людиною і державою і щоб служіння не перетворилося на тип патерналістський. Орієнтиром такої інтерпретації є ст. 3 Конституції України, в якій говориться: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Як відомо, у сучасній конституційній доктрині розрізняють поняття «утвердження» і «забезпечення» прав і свобод людини.

Під утвердженням прав і свобод розуміють їх визнання державою (головним чином їх закріплення в Конституції та інших законах, ратифікацію міжнародних договорів), під забезпеченням — створення умов для здійснення прав і свобод людини. Воно включає такі три елементи (напрями) державної діяльності: сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій); охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики правопорушень); захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності)². Безумовно, діяльність виконавчої влади пов'язана передусім із забезпеченням прав і свобод людини у формі сприяння їх реалізації шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій. Водночас виконавча влада, поряд з іншими гілками державної влади, здійснює завдання «утвердження» у більш широкому, так би мовити, «онтологічному» сенсі, а саме: як «утвердження

¹ Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорлка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — С. 284.

² Див.: Рабінович П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади) / П. М. Рабінович // Конституційно-правові засади становлення української державності / за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. — Х. : Право, 2003. — С. 95.

в повсякденному житті пріоритету прав і свобод людини в українському суспільстві»¹.

Такому утвердженню верховенства права в повсякденному житті має сприяти розуміння того, що головним смисловим виразом права, його ціннісною засадою є автономія особистості, тобто самозаконність людської поведінки. За Кантом, поняття автономії диференціюється на моральну автономію (здатність людини самостійно судити, що є добро і що є зло, яка обумовлює вихідну довіру до людини і неприпустимість законів про моральність), утилітарну автономію (здатність людини самостійно судити, що є для неї вигідним чи не вигідним, а тому — неприпустимість привілеїв чи дискримінації); громадянську автономію (здатність людини брати участь у виробленні загальних рішень, які стосуються її власного добробуту і щастя). Відповідно до цих видів автономії розрізняють найважливіші типи правових норм: громадянські права і свободи; гарантії рівності перед законом і судом; політичні права і свободи.

Таким чином, узагальнений смисл принципу верховенства права полягає в утвердженні і забезпеченні прав людини. Вони є ключовим елементом системи характерних рис верховенства права (його принципів), які за своїм змістом є інституційно-процедурним забезпеченням прав людини.

Розглянемо з цих концептуальних позицій ті елементи верховенства (панування) права, які стосуються функціонування виконавчої влади (державного управління) з урахуванням спадщини світової філософії права і українського конституційного досвіду.

1. Розподіл влад та їх взаємодія. Засновник теорії поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову Ш.-Л. Монтеск'є писав, що «розподіл влад» не є самоціллю і має служити забезпеченню свободи особистості, бути пересторогою деспотії². Класична філософія права головну увагу приділяла відокрем-

¹ Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького, 2002. — С. 284.

² Монтеск'є Ш.-Л. О духе законів / Ш.-Л. Монтеск'є. — М. : Мысль, 1999. — С. 138–148.

ленню законодавчої влади від виконавчої. Відомий дореволюційний юрист, випускник Новоросійського університету (м. Одеса) В. М. Гессен писав, що держава здійснює дві функції одночасно. З одного боку, держава створює закони, тобто державна влада є творцем позитивного права. З другого — вона управляє, діє, реалізуючи свої інтереси в межах нею ж створеного права¹. Антиномію співвідношення держави і права в правовій державі — «держава творить право» і «держава є правовим суб'єктом» — він вирішує шляхом «відособлення» влад, тобто такого їх розподілу, який не руйнує єдності влади. У межах такого «відособлення» він надавав певного пріоритету законодавчій владі. З його точки зору, панування законодавчої влади обумовлено представницьким характером її організації, тим, що парламент є виразником загальної волі, волі народу. Формальним виразником загальної волі є закон, який панує над приватними волевиявленнями окремих органів державної влади. У його моделі правової держави, якою він вважав конституційну державу з високим рівнем реалізації принципу панування права, виконавча і судова влади мають своє обмеження в позитивному праві (законі), а законодавча — у природному праві, тобто певному рівні культури, який сформований на основі недоторканності свободи особистості, її прав. Як бачимо, В. М. Гессен не був прихильником безмежного народного суверенітету і абсолютної свободи законодавчої влади, він обмежував її ідеєю природних прав людини. Слід додати, що в сучасній українській правовій доктрині це обмеження здійснюється Конституцією України (ст. 8) та міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України (ст. 9).

Верховенство права не відмінняє верховенства закону в системі джерел права, а включає його в систему своїх рис як певний рівень. Тому односторонню позицію займають деякі дослідники, які, захопившись ідеєю верховенства права, ставлять під сумнів авторитет закону, міркуючи за спрощеною логікою «або — або» (або закон, або право), а не за змістовною логікою (право як сутність, зміст закону).

¹ Гессен В. М. О правовом государстве / В. М. Гессен // Правовое государство и народное голосование. — СПб., 1906. — С. 11.

2. Правовий характер відносин між виконавчою владою і індивідом. Верховенство права вимагає, щоб ці відносини мали правовий характер. Як зазначав В. М. Гессен, за старих режимів вони мали характер владовідносин, тобто відношення суб'єкта до об'єкта. У правовій державі ці відносини набувають характеру прав і обов'язків з тієї та другої сторони, тобто відносин суб'єкта до суб'єкта.

Ця правосуб'єктність виражається в тому, що громадянин правової держави є носієм не лише обов'язків, але й прав. Характерно, що В. М. Гессен поряд з «правами свободи» і політичними правами вирізняв так звані «позитивні публічні права індивіда». До цих прав він відносив «права на послуги державної влади», тобто на позитивні дії держави в інтересах індивіда, наприклад, право на судовий захист. У сфері адміністративної діяльності такими він вважав право на соціальне забезпечення, право на освіту¹.

Основою прав і свобод індивіда є визнання за ним певної сфери свободи, межі якої державна влада не може порушувати. Основні права, які визнаються невід'ємними атрибутами людської особистості, закріплені в сучасних конституціях (Конституція України, розділ II).

3. Механізм регулювання, який виражається в аксіомах панування права: все, що не заборонено індивіду, йому дозволено; і навпаки, все, що не дозволено владі, їй заборонено. Головним у цих положеннях є той самий принцип — принцип визнання автономії особистості. «Панування права, — пише В. О. Четвернін, — передбачає такий механізм регулювання, за яким позитивна соціальна активність не обмежується жорсткими рамками імперативних норм і конкретно регламентується переважно договором, сторони якого самостійно визначають його зміст у межах свободи вибору, що впливає із закону. Тому основоположну роль у нормативному регулюванні відносин між суб'єктами громадянського суспільства «за горизонталлю» має відігравати правова заборона. Навпаки, у

¹ Див.: Гессен В. М. О правовом государстве / В. М. Гессен // Правовое государство и народное голосование. — СПб., 1906. — С. 25.

відносинах «за вертикаллю», у владно-наказових відносинах визначальним має бути правовий дозвіл, що встановлює компетенцію і повноваження державних органів і посадових осіб¹. Ця вимога принципу верховенства права відтворюється у частині другій статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

У зв'язку із цим завжди гострим і дискусійним залишається проблема щодо можливості і межі дискреційних повноважень органів управлінської діяльності. Так, з огляду на визнання утилітарної автономії вимагається свобода господарської діяльності, але вона є свободою в межах закону і не заперечує певних управлінських дій. Державу має турбувати не питання захисту індивідів від ризику в чесній конкурентній боротьбі, а те, щоб вихідні умови такої конкуренції були рівними. Тобто виконавча влада повинна діяти в межах закону, не допускаючи привілеїв і дискримінації. Там, де вона діє на свій розсуд, її дії мають не виходити за межі змісту закону, і в разі конфлікту будь-який суд зможе підтвердити правомірність цих дій. На наш погляд, класичною моделлю верховенства права для виконавчої влади повинен бути підхід І. Канта, який наполягав на тому, що чиновник, який перебуває на службі у держави, мусить чітко виконувати її закони, але як за громадянином він визнавав за ним право і обов'язок критикувати їх у вільній пресі. Як бачимо, у взаємодії влад І. Кант знаходив місце для «четвертої влади», хоча, слід сказати, сучасне тлумачення верховенства права як пріоритетності прав людини вимагає від посадової особи більшої активності у забезпеченні цих прав.

4. Інституційні гарантії недоторканності суб'єктивних прав та правомірного характеру державної влади:

а) адміністративна юстиція — своєрідна організація державної влади, яка захищає публічні права шляхом відміни

¹ Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В. А. Четвернин. — М. : ИГПАН, 1993. — С. 64.

розпоряджень адміністративної влади. В Україні створена система адміністративних судів і прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, який містить детально розроблену статтю «Верховенство права» (ст. 8);

б) інститут кримінальної і цивільної відповідальності посадових осіб перед судом, необхідність введення якого обумовлюється потенційною загрозою, яка виходить від виконавчої влади, схильної до узурпації повноважень. Проте на практиці введення цього інституту, особливо щодо міністрів, малоймовірне;

в) політичні гарантії у вигляді інститутів демократії.

У сучасному світі, що глобалізується, проблема верховенства права виходить за межі національних кордонів. У політичній і правовій філософії набуває сили тенденція визнання верховенства права як глобального стандарту. Водночас відчутнішою стає і складність в його реалізації порівняно з таким стандартом, як демократія. Іспанський професор Франциско Лапорта у доповіді «Глобалізація і верховенство права» на XXII Всесвітньому конгресі з філософії права і соціальної філософії (Гранада, Іспанія, 2005) констатував той факт, що право розвивалось як інституційна умова ринкової економіки, але нині глобалізація права відстає від глобалізації ринкової економіки. Діяльність транснаціональних корпорацій, капітал яких перетинає кордони, залишається під юрисдикцією внутрішнього права. Відбуваються процеси, які можна назвати «ринком права», тобто обираються такі, що є більш сприятливими для діяльності транснаціональних корпорацій системи права, для яких характерною є дешева робоча сила, низькі податкові ставки, але й недемократичні режими, що далекі від ідеалу верховенства права. Водночас державам, які не мають ефективного і добре оформленого правопорядку, глобалізаційні процеси можуть завдати економічної шкоди, бо вони втратять прибутки. Перспективи глобалізації верховенства права він виводить на шляхи розвитку так званого «м'якого права», обов'язковість якого ґрунтується не на зовнішньому примусі, а на загальній

вигоді. Прикладом таких форм є наднаціональні політичні і юридичні союзи типу ВТО і ЄС¹.

«У сучасній ситуації міжнародних відносин, — підкреслює Ф. Лапорта, — тільки процеси, подібні ЄС, задовольняють специфічним вимогам, що включають ідеал верховенства права. Але цей процес більшістю економістів названий «регіоналізацією» (на протилежність глобалізації) і сприймається як потенційна загроза глобалізації, але це не що інше, як розробка ситуацій, що включають різні держави з чітко позначеною територіальною основою і прикордонними економічними бар'єрами. Проте цей процес найбільш близький до необхідної легалізації здійснення верховенства права. Можливо глобальні відповіді... повинні бути знайдені швидше на шляху створення наднаціональних політичних і правових союзів, ніж у світі транснаціональних приватних мереж, які прагнуть існувати в аномічному навколишньому середовищі. Можливо, такий шлях, зі всіма його труднощами, краще вказаний Європою, ніж тими, хто мріє про правовий мир за всяку ціну, що має прихований зв'язок з тінню Гоббса»².

Таким чином, концентрація уваги на теоретичних і практичних аспектах верховенства права в Україні, включаючи його реалізацію в діяльності органів виконавчої влади, зумовлена викликами не лише державно-національного, але й глобально-світового рівня. Саме в такому поєднанні внутрішніх і зовнішніх вимірів осмислення принципу верховенства права та його реалізація у правовій системі мають значні перспективи в сучасній Україні.

¹ Лапорта Ф. Глобализация и верховенство права. Некоторые сомнения старого вестфальца / пер. з англ. та коментар С. І. Максимова // Проблеми філософії права. — Т. IV–V. — К. — Чернівці : Рута, 2006–2007. — С. 34–49.

² Там само. — С. 48.

УДК 342.34:328.123

П. М. Любченко, доктор юридичних наук,
доцент, завідувач відділу НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Особливості конституційного регулювання відносин у громадянському суспільстві

Для України, як і для більшості країн, у третьому тисячолітті є актуальним пошук шляхів соціально-економічної, політичної, правової й духовної трансформації. Перспективні напрями державотворення можна знайти в різноманітних концепціях, доктринах, програмних документах, які розробляються науковими установами, політичними партіями, органами державної влади, однак Україна поступово втрачає свої позиції у світовому співтоваристві, стає менш конкурентоспроможною, економічно й соціально менш розвинутою. Це зумовлено тим, що увага зосереджується здебільшого на ролі держави в процесах реформування, а суспільство, система його життєдіяльності, народ, людина, права і свободи якої є визначальними для органів публічної влади, як і раніше, перебувають на правах об'єкта трансформації. Як показав досвід багатьох країн, які успішно провели реформи, вирішення складних суспільних проблем пов'язано не лише з розбудовою національної державності, а й зі становленням громадянського суспільства, створенням ефективних механізмів саморегу-

ляції соціальних процесів¹. Тому на сучасному етапі державотворення однією з найактуальніших в Україні є проблема конституційно-правового регулювання відносин у процесі становлення й розвитку громадянського суспільства.

Конституційна регламентація відносин у громадянському суспільстві є об'єктом постійного інтересу науковців, про що свідчать публікації з цієї проблематики. Найбільш детально ці питання розглядалися в роботах О. В. Петришина², О. Ф. Фрицького³, В. М. Селіванова⁴, Ю. М. Тодика⁵, В. В. Речицького⁶, але значущість, багатогранність та невирішеність засадничих аспектів проблеми вимагають поглиблення наукових досліджень у цій сфері.

Конституція України створює передумови формування громадянського суспільства. Це, зокрема, норми, якими зумовлюється розбудова демократичної, правової, соціальної держави, втілення в життя принципу верховенства права, народного суверенітету, спрямування діяльності органів державної влади на забезпечення прав і свобод людини та громадянина, гарантування розвитку таких інститутів громадянського суспільства, як місцеве самоврядування (ст. 7), громадські організації, політичні партії, профспілкові організації (ст. 36), релігійні організації (ст. 35), сім'я (ст. 51), суб'єкти господарювання (ст. 42). Зрілість громадянського суспільства залежить від багатьох чинників — соціально-економічних, по-

¹ Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / за ред. В. С. Крисаченка. — К.: НІСД, 2003. — С. 193.

² Петришин О. Громадянське суспільство — підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2003. — № 2–3. — С. 142–161.

³ Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник / О. Ф. Фрицький. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.

⁴ Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В. М. Селіванов. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — 724 с.

⁵ Тодика Ю. М. Конституційні засади формування громадянського суспільства в Україні / Ю. М. Тодика // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2003. — № 1. — С. 34–44.

⁶ Речицький В. В. Політична активність. Конституційні аспекти / В. В. Речицький. — К.: Сфера, 1999. — 496 с.

літичних, ідеологічних. Кожен з них впливає як на відповідні інститути суспільства, так і на суспільну та індивідуальну свідомість. Чим різноманітніші й розвиненіші інститути громадянського суспільства, чим більше воно структуроване, тим помітніший його вплив на формування й функціонування політичної влади, ширші можливості контролю за діяльністю держави.

Конституція і закони України регулюють широкий спектр відносин, суб'єктами яких є відповідні інститути громадянського суспільства. Правового регулювання потребують більшість сфер життя людини і перелік цих сфер постійно зростає. Разом з тим наявна в органів державної влади можливість правової регламентації сфер суспільного життя не може бути безмежна. Конституція України має чітко визначати межі правового регулювання суспільних відносин органами публічної влади та форми їх впливу на інститути громадянського суспільства.

Суттєве значення для формування громадянського суспільства має конституційно-правове регулювання політичних відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням політичної влади в суспільстві. Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної багатоманітності. Норми Конституції України регулюють порядок функціонування державного механізму. На конституційному рівні визначається не лише статус інститутів політичної системи, а й засади взаємовідносин між ними, тобто форми, способи і спрямованість їх політичної діяльності. Політична організація забезпечує реалізацію політичної свободи громадян і соціальних груп суспільства через недержавні механізми саморегуляції й самоорганізації.

Конституція має бути, насамперед правовим актом громадянського суспільства, а не тільки Основним Законом держави. Адже рамки, які обмежують владу держави, можуть існувати лише там, де вони знаходять опору в національному середовищі, інститутах і звичаях. Важливе значення для розвитку громадянського суспільства в Україні мають конституційні норми, які закріплюють: а) свободу і ініціативність

особистості, що спрямовані на задоволення розумних потреб членів суспільства без шкоди для його загальних інтересів (статті 22, 23, 29); б) реальне забезпечення реалізації принципу рівних можливостей у політиці, економіці, духовній сфері життя суспільства (ст. 24); в) захист та забезпечення прав і свобод людини і громадянина (ст. 22).

Становлення громадянського суспільства неможливе без конституційного регулювання економічних відносин. Обмеження всесилля держави в більшості розвинутих країн було забезпечене ціною розвитку економічної сфери суспільства¹. Посиленню економічного сегменту громадянського суспільства сприятимуть такі конституційні принципи: а) плюралізм усіх форм власності, серед яких приватна власність посідає домінуюче місце як основа ініціативної, творчої, підприємницької та іншої господарської діяльності, визнання того факту, що тільки власник може бути дійсно вільною і незалежною особою (ст. 41); б) зростання добробуту й збільшення так званого середнього прошарку, який здатний стати повноцінним виробником і споживачем, найбільш стабільною соціальною основою громадянського суспільства; в) зменшення поляризації населення на надзвичайно заможних і дуже бідних (ст. 48); г) розвиток ринкових відносин, в яких беруть участь на рівних засадах суб'єкти всіх форм власності і видів господарської діяльності (ст. 42).

Рух до саморегулюючого ринку зміцнює громадянське суспільство. Разом з тим, на нашу думку, надмірне посилення економічної підсистеми несе не меншу загрозу, ніж тоталітаризм державної влади. Необмежена дія ринкових законів шкідлива для громадянського суспільства. Саме тому вплив держави через встановлення антимонопольних вимог, заборону недобросовісної конкуренції, обмеження економічної концентрації, регулювання цін і тарифів, соціально орієнтоване трудове законодавство тощо може послабити негативні тенденції в економіці, захистити інтереси суспільства від неконтрольованих економічних сил (процесів).

¹ Див.: Коэн Джин Л. Гражданское общество и политическая теория : пер. с англ. / Джин Л. Коэн, Эндрю Арато ; общ. ред. И. И. Мюрберга. – С. 567.

Особливо важливе значення для становлення і розвитку громадянського суспільства в Україні мають конституційні норми, що закріплюють: а) плюралізм духовного життя суспільства, в основі якого визнання і реальне забезпечення гуманістичних та демократичних загальнолюдських цінностей (ст. 15); б) заборону і відсутність з боку органів публічної влади та інших соціальних інститутів жорсткої регламентації і будь-якого втручання в приватне життя членів суспільства (ст. 32); в) існування і функціонування розвинутої соціальної структури, що гарантує задоволення різноманітних інтересів різних груп і верств населення. При цьому необхідно враховувати, що права на соціальне забезпечення, які начебто призначені для підтримки незалежності і поновлення соціальної інтеграції, здійснюють протилежний вплив через бюрократичні, етатистські способи їх реалізації. Права на соціальне забезпечення характеризують особу скоріше як клієнта, тому, на відміну від трудових, ці права в їх нинішній формі зміцнюють не громадянське суспільство, а державний апарат.

Розвиток громадянського суспільства залежить від дієвості конституційних норм, які покликані забезпечити: а) активну участь у всіх сферах суспільного життя недержавних самоврядних інститутів (сім'я, громадські організації, професійні, творчі, спортивні, етнічні, конфесійні та інші об'єднання) (статті 36-40); б) визнання і гарантування ідей верховенства права, що відображається в його поділі на публічне і приватне, теорії розподілу права і закону та визнанні того, що право може існувати поза своєю інституційною формою — законодавством; в) підпорядкованість громадянському суспільству демократичної правової соціальної держави, сутність соціальної спрямованості якої виявляється у тому, що держава, використовуючи всю гаму відповідних демократичних владно-управлінських засобів, забезпечує своїм громадянам економічну та іншу безпеку, особисту свободу і суспільну злагоду. При цьому важливо не перебільшувати роль держави у формуванні громадянського суспільства і особливо необхідно запобігти перетворенню її в єдиного соціального арбітра.

Історія свідчить, і сучасна практика це підтверджує, що громадянське суспільство не виникло із раціонального задуму, воно стало наслідком здійснення свободи через спонтанну дію різних чинників. Заходи (проекти, програми) органів публічної влади щодо розвитку громадянського суспільства не завжди давали реальний результат. Очевидно, що перспективи становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні не можуть зводитися до раціонально сформульованих теорій та схем, на основі яких політики й управлінці пропагандистськими та інституційними маніпуляціями намагаються контролювати життєвий світ. Основним принципом у відносинах держави з інститутами громадянського суспільства має бути політика підтримки, а не адміністрування та прямого управління. Сьогодні ми прийшли до розуміння того, що масштаб проблем, притаманних громадянському суспільству, такий, що вони не можуть бути вирішені лише за допомогою адміністративних засобів впливу, водночас автономні дії, що фокусуються на розвитку свідомості, самоосвіти, і колективні дії, спрямовані на зміцнення місцевого самоврядування, є ефективним способом вирішення значного обсягу питань, актуальних як для окремої людини, так і для суспільства в цілому.

На сучасному етапі суспільного розвитку України органи державної влади поступово позбавляються, а інститути громадянського суспільства відповідно перебирають на себе функції щодо організації і контролю над певними галузями соціальної життєдіяльності¹. Однак тенденція обмеження державної влади не повинна бути надмірною, значне коло питань сьогодні спроможна вирішити лише держава, що зумовлено нерозвиненістю інститутів громадянського суспільства, тому не можна допускати розбалансування чи такого протистояння, яке б загрожувало правам і свободам людини і громадянина.

У науковій літературі триває дискусія про межі впливу Конституції на процес розвитку громадянського суспільства.

¹ Див.: Петришин О. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні / О. Петришин. – С. 146.

Досить поширеною є думка, що становлення і функціонування цивілізованого і демократичного громадянського суспільства можливе лише на надійній правовій основі з використанням усього ціннісного юридичного потенціалу. Але так звана «надійна правова основа» не може виникнути без громадянського суспільства. Ці процеси взаємопов'язані: інститути громадянського суспільства сприяють розвитку й удосконаленню правової системи, яка, у свою чергу, сприяє становленню й розвитку громадянського суспільства. Конституція повинна визначити такі межі державної влади, які б виключали її неправовий вплив на інститути громадянського суспільства. В. В. Речицький із цього приводу зазначає, що сучасний світ вимагає стабільності, а разом з тим і свободи, яка перебуває з останньою не в найкращих відносинах. Обравши тільки стабільність, суспільство скочується до тоталітаризму. Ставши на бік виключно свободи, воно втрачає орієнтацію й починає дрейф до неконструктивного хаосу. Щоб уникнути цих крайнощів, органічна правна система складається як біполярна: частина норм у ній дбає про стабільність, решта — про свободу. Але, оскільки свобода все-таки важливіша за порядок, серце правової системи — Конституція — виступає оборонцем свободи¹. Показником успіху на шляху інституціоналізації громадянського суспільства є конституційне закріплення прав, і особливо важливо, не лише на папері, а й в реальному житті.

У теорії розрізняють чотири основні етапи історичного розвитку права: право сильного, право влади, право держави, право громадянського суспільства². Право громадянського суспільства — це найвищий сучасний рівень розвитку права. Сьогодні, коли Україна розбудовує громадянське суспільство відповідно до європейських принципів, необхідним стає вихід за межі розуміння права лише як державно-владного припису. Важливим для теорії громадянського суспільства, на думку зарубіжних науковців, є процес проникнення сучасних сус-

¹ Див.: Речицький В. Громадянські права як юридичний засіб протидії державній владі / В. Речицький. — С. 80.

² Див.: Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 1999. — С. 296–297.

пільних структур у правові інститути і правові звичаї у вигляді форм, що належать особливій сфері морально-правових цінностей і поступово звільняються від усіх залишків раніше недоторканного порядку¹.

Право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України.

У відносинах громадянського суспільства об'єктивно втілюються ідеї права як найвищої справедливості, заснованій на недопустимості свавілля й гарантуванні рівної для всіх його членів міри свободи. Правовий характер громадянського суспільства, відповідність вимогам справедливості і свободи — його найважливіша якісна характеристика. Свобода і справедливість в умовах громадянського суспільства є тим соціальним чинником, що унормовує, впорядковує діяльність людей на основі саморегулювання й самоврядування².

Громадянським суспільство може бути лише за наявності правової, демократичної держави. Але це не виключає певних колізій між ними, що можуть виникати через недостатню зрілість суспільних інститутів, недосконалість законодавства, практики його застосування. Причиною таких колізій здатні, зокрема, виступати невідповідність між реальними суспільними процесами і чинним законодавством, збої в механізмах зворотного зв'язку між суспільством і державою. Іншими словами, якщо на якомусь етапі держава починає монополізувати невластиві їй функції, а її апарат — перетворюватися на відірвану від суспільства корпорацію, тоді має спрацьовувати певний суспільний механізм, який би нейтралізував і попереджав

¹ Див.: Коэн Джин Л. Гражданское общество и политическая теория : пер. с англ. / Джин Л. Коэн, Эндрю Арато ; общ. ред. И. И. Мюрберга. — С. 559.

² Див.: Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие / Н. С. Бондарь. — С. 30.

антигромадянську діяльність держави, повертаючи її у належне русло. Йдеться саме про механізми зворотного зв'язку, зокрема про суспільний контроль над діяльністю держави та її органів¹.

Вочевидь, що становлення громадянського суспільства й розробка моделі його функціонування в Україні відбуваються складно й суперечливо. Ознакою здатності українського суспільства до соціальної самоорганізації стало поширення громадсько-політичних організацій, правозахисних асоціацій, молодіжного руху та об'єднань соціальної справедливості, однак їх ефективність у взаємовідносинах з органами державної влади залишається ще на вкрай низькому рівні. Однією з найактуальніших теоретичних і практичних проблем сьогодні є опрацювання, формування й застосування надійних механізмів соціального взаємозв'язку, підпорядкування української держави контролю структур громадянського суспільства — демократизація політичного життя².

Конституція відіграє ключову роль у формуванні громадянського суспільства, що зумовлює необхідність суспільних трансформацій в соціальній, економічній, політичній, правовій, гуманітарно-культурній і релігійній та інших сферах. Особливо важлива одночасність і співмірність трансформацій, тому що, наприклад, стрімкий розвиток економічної сфери при слабкому розвитку інших сфер не приведе до створення сприятливих умов розвитку громадянського суспільства. Парадигмою реалізації концепції побудови в Україні громадянського суспільства має стати наявність консенсусу щодо основних цілей, цінностей та напрямів його розвитку.

Отже, аналіз конституційного регулювання відносин у громадянському суспільстві дозволяє дійти певних висновків. Конституція разом з викладеними в ній громадянськими правами не стільки вінчає систему національного законодавства, скільки протистоїть органічним вадам остан-

¹ Див.: Мацюк А. Громадянське суспільство — соціальна основа держави, влади і демократії / А. Мацюк // Укр. право. — 1995. — № 1 (2). — С. 30.

² Див.: Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В. М. Селіванов. — С. 229.

ньої¹. Тому встановлення Конституцією й чинним законодавством України меж, способів і форм функціонування державної влади, місцевого самоврядування, інших інститутцій має особливе значення для розвитку громадянського суспільства. Процес становлення громадянського суспільства і зміцнення засад конституційного ладу взаємопов'язані і взаємозумовлені. Соціальна цінність Основного Закону визначається передусім тим, що він є головним нормативно-правовим актом, який встановлює підвалини забезпечення свободи особистості й регламентує її взаємовідносини із суспільством і державою.

¹ Див.: Речицький В. Громадянські права як юридичний засіб протидії державній владі / В. Речицький. – С. 80.

УДК 342.34:328.123

В. П. Колісник, доктор юридичних наук,
професор Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Визнання права на опозиційну діяльність як атрибут сучасної демократичної держави

Демократичною є така держава, в якій органи публічної влади формуються (обираються, призначаються, створюються) та функціонують на демократичних засадах і з дотриманням демократичних процедур і в якій громадянам на практиці гарантовані демократичні за змістом права і свободи, а інституції громадянського суспільства здійснюють постійний контроль державної влади за допомогою демократичних засобів, одним із яких є опозиційна діяльність.

Переважаюча більшість ознак сучасної демократичної держави передбачені в Конституції України. А однією з головних ознак демократичної держави, її атрибутом і одночасно критерієм демократизації трансформаційного суспільства є офіційне визнання та гарантування реальної можливості здійснення опозиційної діяльності. Демократичною може бути визнана лише та держава, що визнає права опозиції та створює відповідні умови для її функціонування. Ще у XIX ст. щодо небезпеки «всевладдя більшості» переконливі аргументи наводив Алексіс де Токвіль, застерігаючи при цьому, що більшість не повинна доводити

меншість до розпачу, яка може штовхнути останню «до застосування грубої сили»¹.

В українському парламенті опозиція сформувалася й почала свою діяльність відразу ж після набуття повноважень народними депутатами, обраними на перших виборах, проведених на альтернативній основі у березні 1990 р. Тоді прокомуністичній «групі 239» у Верховній Раді УРСР протистояла «Народна рада», яка позиціонувала себе як національно-демократична політична сила, що обстоювала альтернативні підходи до визначення стратегії та головних напрямів подальшого демократичного поступу України. У всіх наступних скликаннях Верховної Ради України парламентська опозиція існувала, проте її вплив на якість роботи українського парламенту був незначним.

Науковці та експерти неодноразово зверталися до дослідження особливостей здійснення опозиційної діяльності та її правового врегулювання². У 2005 р. О. В. Совгіря захистила кандидатську дисертацію «Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз)», а у 2010 р. І. М. Берназюк — кандидатську дисертацію «Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в

¹ Токвіль А. Про демократію в Америці / Алексіс де Токвіль. — К. : Всесвіт, 1999. — С. 215.

² Колесников М. П. Политическая свобода и оппозиционная деятельность / М. П. Колесников // Політична культура суспільства: джерела, впливи, стереотипи. — Х. : НЮАУ, НДІДБМС, 2008. — С. 174–177; Розенфельд Ю. М. Опозиція в демократичному суспільстві / Ю. М. Розенфельд, Н. П. Осипова // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика. — К. : Навч.-метод. каб. вищ. освіти М-ва освіти України, 1996. — С. 178–181; Постригань Г. Ф. Опозиція та опозиційність в теоретичних співставленнях / Г. Ф. Постригань // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика : матеріали наук.-практ. конференції / відп. ред. І. М. Варзар. — К., 1996. — С. 172–177; Федорченко В. М. Соціал-демократія Німеччини при владі та в опозиції: деякі політологічні уроки / В. М. Федорченко // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика : матеріали наук.-практ. конференції / І. Ф. Курас та ін. — К., 1996. — С. 118–120; Опозиція в Україні: загальна характеристика. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. — 2000. — № 7. — С. 3–43.

Україні»¹. У 2006 р. О. В. Совгіря видала навчальний посібник «Правовий статус парламентської опозиції», в якому авторка підкреслює, що «парламентська опозиція фактично функціонує, використовуючи у своїй діяльності норми Конституції України, що визначають загальні засади функціонування демократичного суспільства, норми, що визначають правовий статус парламентської меншості, парламентських фракцій»². У цілому високо оцінюючи вказану роботу та вагомий внесок авторки у розробку теоретичних і правових проблем опозиційної діяльності, разом із тим важко погодитися з твердженням, що начебто на час підготовки вказаної наукової роботи «прямо конституційна правосуб'єктність парламентської опозиції не закріплена в нормах конституційного права України»³. Точніше було б вказати, що на той час конституційно-правове врегулювання статусу парламентської опозиції було недостатнім.

Висновок про можливість здійснення опозиційної діяльності впливає зі змісту та системного аналізу передусім статей 15, 34, 36, 80, 89, 150 Конституції України. Зокрема, свобода політичної діяльності в умовах політичної та ідеологічної багатоманітності означає можливість вільного існування в державі різних ідей, поглядів, уявлень щодо шляхів подальшого розвитку суспільства і держави, їх можливого реформування та подальшої трансформації, а також вільний вибір форм поширення, пропагування та втілення в життя таких ідей і політичних поглядів. Тобто це передусім розмаїття політичних ідей, в основу якого покладено свободу інтелектуальної діяльності та духовного життя. Серед зазначених форм можуть бути і створення політичних партій (котрі відповідно до ч. 2 ст. 36 Конституції України «сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах»), і обстоювання альтернативних

¹ Берназюк І. В. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. В. Берназюк. – К., 2010. – 19 с.

² Совгіря О. В. Правовий статус парламентської опозиції : [навч. посіб.] / О. В. Совгіря. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – С. 42.

³ Там само.

програм (шляхів, варіантів) подальшого розвитку суспільства і держави, і відповідно створення опозиційних фракцій та депутатських груп у складі представницьких органів публічної влади, і заснування опозиційних видань та інших засобів масової інформації тощо.

Відповідно до ч. 2 ст. 80 Конституції України «народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування та висловлювання у парламенті та його органах»¹, що, безумовно, слід розуміти як право депутата не лише мати власне бачення з будь-якого питання, яке обговорюється та вирішується в парламенті, але й обстоювати його, а відтак і як можливість організувати та здійснювати опозиційну діяльність чи долучатися до неї.

Не менш важливою гарантією здійснення опозиційної діяльності є положення ч. 4 ст. 89 Конституції України про те, що «Верховна Рада України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України»². Саме шляхом створення тимчасових слідчих комісій та обговорення результатів їх діяльності на пленарних засіданнях парламенту опозиція має можливість привернути увагу громадськості до порушень законодавства та зловживань з боку окремих посадовців, вимагати об'єктивної оцінки їх діяльності та навіть притягнення їх до відповідальності.

До конституційних гарантій опозиційної діяльності належать і положення ст. 150 Конституції України щодо права сорока п'яти народних депутатів ініціювати у Конституційному Суді розгляд питання про конституційність законів, інших правових актів парламенту, актів глави держави, уряду та правових актів Верховної Ради АРК. За допомогою такого конституційного подання опозиція може змусити парламентську більшість врахувати позицію меншості з певного питання.

¹ Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Там само.

Право на опозиційну діяльність прямо передбачене Законом України від 5 квітня 2001 р. «Про політичні партії», згідно з ч. 2 ст. 12 якого «політичним партіям гарантується свобода опозиційної діяльності, у тому числі: можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, які обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку»¹.

У зв'язку із цим досить дивними та непослідовними виглядають твердження деяких народних депутатів про те, що після визнання неконституційним Законом «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. у Верховній Раді вже буцімто не може існувати опозиція і коаліція депутатських фракцій. Зокрема, народний депутат М. В. Чечетов на пленарному засіданні Верховної Ради України 8 жовтня 2010 р. саме в такому контексті наголошував, що «Конституція не передбачає формування коаліції у парламенті»². Того ж дня Верховна Рада України внесла зміни до Закону «Про Регламент Верховної Ради України», якими вилучила низку положень про опозицію та опозиційну діяльність. Так, до внесення цих змін у ч. 1 ст. 25 Регламенту вказувалося, що «порядок денний пленарних засідань Верховної Ради на кожний день пленарного тижня готується Апаратом Верховної Ради ... з урахуванням письмових пропозицій парламентської опозиції»³. Після парламентського корегування із зазначеної норми Регламенту згадка про опозицію та врахування її пропозицій зникла⁴.

¹ Про політичні партії: Закон України від 5 квіт. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

² Стенограма Шістнадцятого засідання Верхов. Ради України від 8 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/08101007_16.htm.

³ Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14-15. – Ст. 133.

⁴ Голос України. – 2010. – 16 жовт. – № 194.

Більше того, Верховна Рада України вилучила з тексту Регламенту Главу 13, яка повністю була присвячена опозиційній діяльності і називалася «Парламентська опозиція»¹. Вказана глава об'єднувала п'ять статей і передбачала досить значний перелік прав парламентської опозиції, включаючи й гарантоване право на виступ свого представника на пленарному засіданні парламенту, представництво при розподілі керівних посад у парламенті та його органах, утворення опозиційного уряду тощо. Вилучення з тексту Регламенту Верховної Ради положень про опозицію видається поспішним та непродуманим і віддзеркалює спрощений, формально-технічний підхід більшості парламентарів (за внесення вказаних змін до Регламенту проголосувало 253 народних депутати) до таких складних політико-правових явищ, як парламентська опозиція та опозиційна діяльність. І це при тому, що саме у 2010 р., менше ніж за місяць до ухвалення парламентом вказаних змін, І. М. Берназюк захистила кандидатську дисертацію «Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні», в якій переконливо довела, що «законодавче регулювання опозиційної діяльності в Україні, яке здійснюється на рівні Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” та частково деяких інших законів, є недостатнім та потребує удосконалення»². Проте парламентарі замість удосконалення правового регулювання опозиційної діяльності взагалі вилучили з Регламенту навіть існуючі положення про опозицію, виявивши при цьому політичне невігластво та політичну недалекоглядність, оскільки у демократичній державі опозиція, по-перше, є засобом запобігання гострим політичним конфліктам, по-друге, формою цивілізованого розв'язання суперечностей між інтересами різних соціальних груп, по-третє, складовою механізму стримувань і противаг у взаємовідносинах органів державної влади й, по-четверте, з плином часу зазвичай міняється місцями з тими політичними

¹ Голос України. – 2010. – 16 жовт. – № 194.

² Берназюк І. В. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. В. Берназюк. – К., 2010. – С. 14.

силами, що здійснюють владу (адже за демократичного політичного режиму ще жодній політичній партії не вдавалося увічнити своє перебування при владі).

Разом з тим слід визнати, що й сама сучасна українська опозиція все ще залишається розпорошеною, досить часто дріб'язковою та непослідовною, а її діяльність — інколи досить далекою від цивілізованих форм, що обумовлено недостатньою розвиненістю традицій парламентаризму та культури парламентської діяльності, створенням штучних перешкод на шляху її становлення, недостатнім усвідомленням свого функціонального призначення та пошуком власного місця у політичній системі, що надмірно затягнувся. Як зазначає М. П. Колесніков, «в умовах дефазованого стану суспільства і нерозвиненості громадянських засад у суспільстві, існуюча так звана опозиційна діяльність має імітаційний і, в більшості форм вияву, неполітичний характер»¹. І саме тому дефіцит законодавчого врегулювання опозиційної діяльності відчувається досить гостро та може потягти за собою незабаром поглиблення кризи й українського парламентаризму, і всієї політичної системи України.

Відновлення чинності Конституції України 1996 р. в її початковій редакції зовсім не означає обмеження чи згортання можливостей для опозиційної діяльності. Досвідом функціонування парламенту та досягнутим рівнем розвитку українського парламентаризму не варто нехтувати, а організаційно-правовий механізм взаємовідносин між парламентською більшістю та парламентською меншістю не можна просто механічно відкинути.

Інша справа, що вже є необов'язковим входження депутата саме до тієї фракції, що утворюється політичною силою, за виборчим списком якої його обрано. Але це лише свідчить про те, що окремі елементи імперативності депутатського мандата втратили чинність і він знову визнається вільним. Так сталося ще й тому, що практика українського парламентаризму

¹ Колесніков М. П. Политическая свобода и оппозиционная деятельность / Колесніков М. П. // Політична культура суспільства: джерела, впливи, стереотипи. — Х. : НЮАУ, НДІДБМС, 2008. — С. 176.

періоду політичної реформи засвідчила, що юридичними заходами змусити народних депутатів перебувати у складі певної фракції та коаліційної більшості неможливо. Питання ж забезпечення стабільності парламентської більшості (коаліції) переходить із юридичної площини в суто політичну та обумовлене рівнем політико-правової культури, підбору партійних кадрів та якістю формування виборчих списків. А от парламентська більшість та опозиція зазвичай існують у парламентах демократичних держав незалежно від того, передбачені вони в конституційному акті держави чи ні, врегульовані їх права законодавчо чи ні. Окрім формальної структури у будь-якому парламенті зазвичай існує ще й політична (парламентська більшість та парламентська опозиція). Позбавлення ж парламентської опозиції визнаних за нею прав та навіть самого права на існування в українському парламенті не може бути виправдане скасуванням політичної реформи і не впливає з Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, а стало наслідком надто спрощеного, спотвореного і викривленого уявлення частини народних обранців про закономірності й головні тенденції розвитку парламентаризму на сучасному етапі українського державотворення. Штучне обмеження можливостей опозиції та її функцій вочевидь веде до певного згортання доволі слабких здобутків парламентської демократії та кволих паростків української демократії в цілому. Головними функціями опозиції в демократичному суспільстві є контрольна, інформаційна, захисна та акумулятивна¹, й саме за такими напрямками опозиція має здійснювати свою діяльність і за парламентсько-президентської, і за президентсько-парламентської форми правління. До того ж антиопозиційна риторика деяких посадовців та демонстративне згортання правових основ опозиційної діяльності істотно підвищують ризик втрати Україною іміджу демократичної держави, що на тривалий час може стати нездоланною перешкодою на шляху її подальшої європейської інтеграції.

¹ Берназюк І. В. Конституційно-правові основи опозиційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. В. Берназюк. — К., 2010. — С. 14.

УДК 340.116(410)

О. Г. Данильян, доктор філософських наук,
професор, зав. сектором НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Особливості формування та вдосконалення політичних систем європейських країн (на прикладі Великобританії)

Формування політичних систем у країнах Західної Європи відбувалося протягом тривалого історичного періоду; такий процес продовжується і сьогодні. Це пов'язано насамперед з тим, що хоча західноєвропейські політичні системи є переважно стабільними та ефективними, уряди країн докладають постійних зусиль для їхнього вдосконалення. Причому в останні десятиліття особливо напружено відбувається пристосування політичних структур європейських країн, їхньої економіки та правових інститутів до швидкозмінних умов сучасного світу. Слід зазначити, що кожна європейська країна разом із загальними закономірностями розвитку має свій власний шлях; тому аналіз еволюції політичних систем провідних західноєвропейських країн, що створили високоефективну економіку, розвинену правову систему і громадянське суспільство, є нагальною необхідністю для країн, які в найближчому майбутньому ставлять за мету членство в Європейському Співтоваристві.

Для нашого дослідження найбільшу актуальність має вивчення досвіду формування і вдосконалення політичних сис-

тем провідних європейських країн, які за певними параметрами (територія, населення, релігія, культура та інші цивілізаційні характеристики) схожі з Україною. На думку політологів, до таких країн належать насамперед Великобританія, Франція і Німеччина¹.

Розглянемо досвід формування й удосконалення політичної системи Великобританії. У Великобританії, одній зі старіших держав світу, політична система складалася не відразу, а як підсумок тривалої еволюції; повільний же процес демократизації політичних інститутів тривав декілька століть. Відомо, що політична система Об'єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії — конституційна монархія. За період тисячолітнього існування найважливіший елемент британської політичної системи — монархія — поступово втратила свою владу; тому королева Єлизавета II, як і будь-який інший монарх в умовах конституційної монархії, «царює, але не керує». Владу царюючих персон було обмежено знаменитою Magna-Charta Liberatum — Великою хартією вільностей. І хоча у Великій хартії вільностей недоторканність та права гарантувалися лише баронам, чимало англійців упевнені, що політична демократія і саме поняття громадянських прав народилося в їхній країні 1215 року. Основним правом і обов'язком британського монарха нині є «давати поради, схвалювати і попереджати». Королева входить до складу «таємної ради» — консультативного органу, в якому засідають принц-консорт герцог Единбурзький, спадкоємець престолу принц Уельський, члени уряду, лідери опозиції та інші вищі чиновники. За королевою також збережене право скликати і розпускати парламент, призначати прем'єр-міністра, підписувати договори, оголошувати війну. Подібні рішення оформлюються як «Наказ короля в Раді», проте готуються і приймаються Кабінетом міністрів на чолі з демократично обраним прем'єр-міністром.

¹ Вайнштейн Г. Посткоммунистическое развитие глазами западной политологии / Г. Вайнштейн // Мировая экономика и международные отношения. — 1997. — № 8. — С. 139–148; Мертес Михаэль. Немецкие вопросы — европейские ответы / Михаэль Мертеc. — М. : Московская школа политических исследований, 2002; Салмин А. М. Современная демократия: очерки становления / А. М. Салмин. — М. : Ad Marginem, 1997; та ін.

Необхідно зазначити, що на всіх етапах трансформації британської політичної системи головну роль відігравав процес становлення громадянського суспільства — сукупності соціальних груп, колективів, які об'єднані специфічними інтересами (економічними, етнічними, культурними тощо), що реалізуються поза сферою діяльності держави. Саме процес перетворення дедалі більшого числа «підданих його величності» на осіб, які відчували себе суб'єктами певних прав, лежить в основі динаміки британського політичного життя. В Англії раніше, ніж в інших європейських країнах, громадянське суспільство прийшло на зміну традиційному. Громадянське суспільство країни по суті було буржуазним: його основою був вільний індивід, що володів певною власністю і не залежав від влади та форм колективного життя. Проте, якщо спочатку громадянське суспільство включало тільки власників, то згодом сфера громадянського суспільства стала розширятися і включала нові соціальні групи¹.

Трансформація від монархічної політичної системи Великобританії до демократичної системи влади розпочалася з підпорядкування держави і громадянського суспільства правовим нормам, введення принципу розподілу влади, що становить єдину систему конституціоналізму. Конституціоналізм протистоїть абсолютизму, тому що є формою правової держави, в якій відносини між державою і громадянським суспільством регламентуються правовими нормами. Конституціоналізм, отже, став цивілізованим способом вирішення протиріч між громадянським суспільством і державою. Саме система конституціоналізму поклала початок процесу поступового переходу до демократії і розширення повноважень народного представництва (парламенту). У результаті поетапних реформ став можливим перехід від абсолютної монархії до конституційної і згодом — до парламентської монархії, яка сьогодні є не менш стабільною демократією, ніж такі європейські країни, як Франція, Німеччина, Швейцарія².

¹ Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / под общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова. — Х. : ХНУ имени В. Н. Каразина, 2005. — С. 183–184.

² Там само. — С. 184–185.

Серйозні економічні та соціальні зміни, що відбулися в світі за останні десятиліття, не обійшли і Британські острови. Але якщо в багатьох європейських країнах вирішення соціально-економічних протиріч характеризувалося деструкцією старих і створенням нових політичних структур, то у Великобританії соціально-економічний розвиток супроводжувався паралельною еволюційною зміною політичної системи. При збереженні традиційних політичних інститутів Великобританії змінювалося їхнє місце в структурі влади та роль в ухваленні політичних рішень. Саме гнучкість англійської конституційної системи дозволяла політичним інститутам безболісно пристосовуватися до потреб суспільного розвитку та викликів сучасного світу.

Уся верховна законодавча влада у Великобританії належить двопалатному парламенту (Палаті лордів і Палаті громад). Палата громад відіграє провідну роль у діяльності парламенту. Вона обирається на строк не більше п'яти років і налічує 650 членів — по одному представнику від кожного з 650-ти виборчих округів, на які розділено територію країни. Палата лордів є деякою мірою анахронізмом. Члени її не обираються загальним голосуванням; значна частина її складу — спадкові лорди, які засідають там (ті, що мають право засідати) за правом народження.

Лейбористська партія і деякі прогресивні консерватори вже давно порушували питання про позбавлення спадкової аристократії політичної влади. У зв'язку із цими вимогами парламентськими актами 1911 та 1949 років права Палати лордів було істотно обмежено. Сьогодні основною функцією Палати лордів є розгляд і внесення поправок до проектів, представлених Палатою громад. З 1949 року за Палатою лордів збереглося лише так зване право відкладального вето — право короткотермінового відстрочення прийнятих Палатою громад законопроектів, тоді як раніше Палата лордів мала право взагалі відхиляти будь-які законопроекти, схвалені нижньою палатою парламенту.

Основну роль у парламенті відіграє Палата громад. На відміну від Палати лордів, склад Палати громад регулярно онов-

люється відповідно до результатів загальних виборів. Її домінуючий вплив на британське політичне життя пояснюється вже тим, що тут затверджуються всі закони. Саме депутати Палати громад становлять основу уряду країни, а сам уряд формується партією, що має більшість у Палаті громад.

Вищу виконавчу владу Великобританії сьогодні покладено на Кабінет міністрів, який і здійснює розробку національної політики в усіх сферах суспільного життя. Відомо, що Кабінет міністрів в усіх політичних системах є корпусом радників глави держави, які, як правило, очолюють різні державні департаменти. Кабінет міністрів став важливою складовою уряду в тих країнах, в яких законодавча влада представлена парламентом, але його форми різняться за деякими ознаками.

Сама система Кабінету міністрів в уряді бере свій початок у Великобританії. Перший в історії Кабінет утворено в XVII — на початку XVIII століття з Таємної Ради англійських монархів у зв'язку з тим, що цей консультативний орган занадто розрісся і втратив здатність оперативно розглядати виникаючі проблеми. Через такі обставини англійські монархи Чарльз II (1660-1685) та Анна (1702-1714) поступово стали консультиватися виключно з верхівкою Таємної Ради замість того, щоб для ухвалення рішення збирати всю громіздку Раду. Під час правління Анни щотижневі, а іноді щоденні збори цього «вибраного комітету» провідних міністрів стали своєрідною організацією виконавчої влади уряду, а владу Таємної Ради було скасовано. З 1717 року процес ухвалення рішення всередині органу, що тепер іменувався вже «Кабінетом», став обов'язком Прем'єр-міністра¹.

Затвердження Білля Реформ у 1832 році визначило два основні принципи формування Кабінету міністрів. Перший — Кабінет повинен формуватися з членів партії або політичної фракції, якій належить більшість у Палаті громад; другий — члени Кабінету цілком відповідають за свої дії в уряді перед

¹ Анкудинова Е. В. Особенности политического процесса в Великобритании: традиции и современность / Е. В. Анкудинова // Актуальные проблемы политологии / под ред. В. Д. Зотова. — М. : МАКС Пресс, 2001. — С. 119—123.

Палатою громад. З цих пір жоден Кабінет міністрів Великобританії не міг функціонувати, не отримавши підтримки більшості в Палаті громад. У зв'язку із цим, єдність політичної партії стала найкращим засобом для організації підтримки Кабінету всередині Палати громад. Таким чином, партійна система у Великобританії розвивалася разом з урядовим Кабінетом.

Важливі положення в політичній системі Великобританії займають партії, що представляють широкий спектр думок громадян з різних питань. Партійна система Британії звичайно характеризується як двопартійна. Складовими її елементами у ХІХ — на початку ХХ століття були консервативна та ліберальна партії, а з 20-х років ХХ століття — консервативна та лейбористська. Значне місце в партійній системі країни посідає ліберально-демократична партія, яка серйозно впливає на ухвалення рішень у Палаті громад, а також на формування уряду. Необхідно зазначити зростаючу популярність Національної партії Шотландії та Уельської національної партії.

Провідні партії Великобританії ніколи не перебувають в опозиції до існуючого державного ладу. Вони виступають лише проти політики певного уряду. У даному випадку партії виконують роль конструктивної опозиції: критикують те, з чим вони не згодні в діях уряду, і підтримують те, що вважають за правильне в його діяльності. У Великобританії такого роду опозицію називають «опозицією її величності».

Найбільшою партією країни є консервативна партія. Вона не має статуту і чіткої довгострокової програми; натомість перед черговими парламентськими виборами приймається передвиборний маніфест, що містить програму діяльності уряду, якщо партія отримає перемогу на виборах. Усередині партії існують декілька політичних течій. «Нові» торі тетчерівського періоду виражали інтереси більшості тієї частини населення, яка виступала за розвиток особистої ініціативи і приватного підприємництва, обмеження державного регулювання, забезпечення правопорядку, законності, за захист «національної гідності» і скорочення неефективного виробни-

цтва. Реалізуючи такі інтереси, уряд, очолюваний Маргарет Тетчер з 1979 по 1990 рік, здійснив часткову денационалізацію і перетворення інститутів державного регулювання економіки на користь бізнесу, більш ніж удвічі зменшив максимальний рівень податків (з 83 % до 40 %), провів розпродаж частини муніципальної власності, обмежив права профспілок. Незважаючи на всі ці перетворення, спроби прем'єр-міністра М. Тетчер як політичного лідера змінити ставлення суспільства до фінансування державою соціальної сфери виявилися невдалими¹.

Зрештою економічна політика М. Тетчер різко диференціювала британське суспільство за рівнем доходів. Економічне розшарування протиставило багатих і бідних, кваліфікованих і некваліфікованих робітників, високооплачуваний персонал приватних фірм і низькооплачуваних працівників державних підприємств, корпорації і профспілки, промисловий і фінансовий капітал. Ці взаємозв'язані суспільні конфлікти призвели до поразки консерваторів на загальних виборах 1997 року, у результаті яких до влади прийшла інша впливова партія Великобританії — лейбористська.

Щоб досягти успіху на цих виборах, керівництво лейбористської партії доклало серйозних зусиль щодо її реформування. Були визначені базові цінності нового лейборизму, що викликали симпатію у значної кількості виборців. Серед них: прихильність до індивідуальної свободи і справедливого демократичного суспільства, ефективної ринкової економіки, що забезпечує вищу якість життя й охорони навколишнього середовища, безпеки та миру².

Подальше реформування лейбористської партії відбилося в концепції, що одержала назву «Третій шлях: нова політика для нового сторіччя». Що мається на увазі під «третім шляхом»? Якщо перший шлях — неолібералізм і його британський

¹ Див. докладніше: Кустарев А. Темная лошадка тори / А. Кустарев // Новое время. — 2001. — № 42. — С. 30–31.

² Голоперов В. В. Эволюция Британского лейборизма: «либеральная революция» на рубеже веков / В. В. Голоперов // Актуальні проблеми політики. Вип. 19. — О. : Юрид. літ., 2004. — С. 217.

варіант — тетчеризм, а другий — традиційний соціал-демократизм, орієнтований на одержавлення, то третій шлях, за задумом його творців, — це рух до справедливого суспільного устрою, заснованого на цінностях комунітаризму. Такий устрій покликаний не замінити капіталізм, а лише «перебалансувати» його, усунувши негативні аспекти й поставивши на службу суспільству такі його переваги, як ринок, конкуренція, вільні мікроекономічні зв'язки. Загалом, «третій шлях» не відкидає два інші, а запозичує в них усе найцінніше й апробоване історичним досвідом.

Важливим програмним документом нових лейбористів, що відбив характер ліберальних реформ, став так званий «Маніфест Шредера — Блера», підготовлений лідерами двох найвпливовіших партій Соцінтерна під заголовком: «Європа: третій шлях — Нова середина». У контексті нашого аналізу хотілося б виділити певні аспекти «Маніфесту»: відмова від ідеологічних настанов на користь прагматичної політики; надання свободи ринку, скорочення втручання держави в економіку; поєднання в економіці політики попиту і пропозиції; скорочення податків, спрощення системи оподаткування; скорочення і раціоналізація бюрократичного апарату; всебічна підтримка малого і середнього бізнесу; пропаганда цінностей індивідуалізму, надання допомоги у самореалізації особи задля її блага і блага всього суспільства.

Політика ліберальних реформ, впроваджена урядом лейбористів, принесла свої позитивні плоди. Економіка Великобританії стала демонструвати стійке зростання і конкурентоспроможність; зникли тривалі страйки і запеклі класові конфлікти; досягнуто достатньо високого рівня забезпечення громадянськими правами і соціального захисту. Після трьох перемог поспіль лейбористів у травні 2005 року всі британські коментатори назвали Тоні Блера найуспішнішим лейбористським лідером в історії Великобританії, за якого лейбористська партія стала сприйматися як «природна партія влади»¹.

¹ Кустарев А. Лживість не порок / А. Кустарев // Новое время. — 2005. — № 20. — С. 26–27.

Попри досягнуті успіхи в різних сферах суспільного життя і достатньо високу ефективність державного управління, британська політична система останнім часом стала давати збої. Активна участь країни в європейській інтеграції, зростання непродуктивної сфери в економіці призвели до змін у соціальній структурі суспільства, до певного розбалансування у сфері управління. Для усунення цих проблем уряд Великобританії наприкінці 90-х років зробив кроки для модернізації державного управління, які базувалися на переконаності, що стійкість і перспективи політичної системи багато в чому залежать від модернізації державного управління і підвищення ефективності роботи органів місцевої влади.

Серед головних напрямів реформування державного управління керівництвом країни обране забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики, орієнтованої на загальнонаціональні інтереси та стратегічні завдання.

Для досягнення цієї мети в 1999 році прем'єр-міністр Великобританії Тоні Блер подав програму реформування державного управління, опубліковану в Білій книзі під назвою «Модернізація уряду»¹. У Білій книзі зазначалася неефективна робота деяких ланок державного апарату, відсутність у державному апараті сучасних підходів до вирішення багатьох питань, на відміну від приватних структур, що прагнуть до вдосконалення своєї діяльності в умовах запеклої конкурентної боротьби. Основними причинами такого стану державного управління вважалися: погана організація роботи державного апарату; концентрація уваги керівництва на ресурсах і збільшенні витрат, а не на результатах; відхід від виправданого ризику; слабкий рівень менеджменту; низький статус державних служб тощо.

Біла книга виділяє п'ять пріоритетних напрямів реформування органів державного управління Великобританії, реалізація яких покликана підвищити її ефективність та якість. Серед них: 1) вдосконалення методів розробки державної політики з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стра-

¹ Modernising government. — London, 1999 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>

тегічних цілей; 2) посилення цілеспрямованості і відповідальності за розподіл послуг за рахунок більшої уваги до інтересів різних соціальних груп; 3) поліпшення якості й підвищення ефективності державних послуг, впровадження інноваційних підходів та прогресивного практичного досвіду; 4) використання в державному управлінні інформаційних технологій для повнішого задоволення потреб громадян і поширення послуг через електронні мережі; 5) модернізація державних служб шляхом зміни системи стимулювання службовців, поліпшення системи оцінки показників роботи, а також за рахунок більш широкого доступу до подібної діяльності для жінок, національних меншин, індивідів¹.

Незважаючи на певні успіхи в реалізації даної програми, Тоні Блер у 2007 році під тиском громадськості був вимушений піти у відставку, яка обвинуватила його в розв'язуванні іракської війни 2003 року. На виборах в Європарламент в 2009 році лейбористська партія зайняла тільки третє місце і одержала удвічі менше голосов, ніж консерватори. На парламентських виборах, що пройшли 6 травня 2010 року, лейбористи також програли консерваторам. Прем'єр-міністр Великобританії Гордон Браун, який очолював партію, розцінив поразку лейбористів на виборах як негативну оцінку його діяльності виборцями і подав у відставку. Після відставки Гордона Брауна у Великобританії був сформований новий уряд, прем'єр-міністром якого став консерватор Девід Кемерон, який відразу після свого призначення вибрав собі в заступники лідера ліберал-демократів Ніка Клегга.

Головними пунктами програми консерваторів є скорочення зайвого фінансування соціальних програм і ролі держави в економіці, відповідальніше витрачання державних коштів, заохочення приватної підприємницької ініціативи, захист традиційних сімейних цінностей, прийняття закону про обов'язкове винесення на референдум будь-якого рішення про передачу владних повноважень від Великобританії до Євро-союзу.

¹ Modernising government. – London, 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>; Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 54.

Ще одним важливим напрямом реформування політичної системи Великобританії є оптимізація роботи органів місцевого самоврядування.

У 70-80-х роках ХХ століття у Великобританії була здійснена реформа місцевого управління. Вона відбила загальний курс на модернізацію державного апарату в цілях пристосування його до умов науково-технічної революції. Ця реформа усунула, хоча й не повністю, архаїзми в організації місцевого управління. Відбулося скорочення асигнувань центральної влади на потреби місцевих органів, пов'язаних з утриманням різних соціальних служб. Наприклад, у 1998 році уряд Великобританії опублікував низку документів з модернізації місцевого управління. Серед напрямів підвищення якості діяльності місцевих органів влади найпоширенішими стали моделі: «Перевага в роботі» (Excellence Model), «Знак Хартії» (Charter Mark), «Інвестиції в персонал» (Investors in People).

Найзагальнішим механізмом є модель «Перевага в роботі». Її детально розглянуто в статті Віктора Лобанова та Джеффри Садлера «Підвищення ефективності роботи органів місцевої влади: досвід Великобританії»¹. Автори зазначають, що така модель створювалася на емпіричній основі протягом 10 років. З метою оптимізації роботи цих органів виділені дев'ять критеріїв, що дозволяють оцінити діяльність місцевих установ. Іншими словами, вивчається, як діє організація і що одержано в результаті її роботи.

Застосування даної моделі для діагностики діяльності місцевих організацій, як вважають її творці, дозволяє виявити їхні сильні і слабкі сторони, визначити сфери, що вимагають поліпшення, і розробляти відповідні заходи. Крім того, вона дає можливість проводити самооцінку, що відіграє ключову роль у здатності підвищення ефективності роботи і якості послуг.

Органи місцевого врядування з їхнім апаратом стали однією з провідних ланок державної організації розвинених європейських країн. Їхня діяльність в економічних і соціаль-

¹ Лобанов В. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании / В. Лобанов, Д. Садлер [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ptpu.ru>

них сферах має важливе значення для населення. При цьому необхідно зазначити, що бюрократичні засади в організації муніципальних органів виявляються не так різко, як в інших ланках державного апарату. Всі ці якості роблять виборне місцеве управління однією із засад демократії.

Закінчуючи розгляд особливостей формування і вдосконалення політичної системи Великобританії, можна зробити ряд висновків. По-перше, під вдосконаленням політичної системи або її модернізацією в даний час розуміється зростання здатності політичної системи адаптуватися до нових зразків соціальних цілей і створювати нові види інститутів, що забезпечують розвиток соціальної системи. По-друге, розглядаючи шляхи еволюції політичних систем розвинених країн Європи, можна констатувати, що всі вони, з одного боку, є ліберально-демократичними, а з другого — мають безліч відмінностей. Разом з тим, будучи породжені схожими соціально-економічними умовами, релігіями, культурами, традиціями, ці політичні системи забезпечують ефективний розвиток економіки, а також один з найвищих у світі ступенів прав і свобод для своїх громадян. По-третє, шлях, пройдений розвиненими західноєвропейськими країнами (Франція, Німеччина, Великобританія) у вдосконаленні своїх політичних систем, є безцінним досвідом для країн, що перебувають у транзитивному стані — від тоталітаризму до демократії.

УДК 352.07

О. П. Дзьобань, доктор філософських наук,
професор, провідний науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України

Місцеве самоврядування як локальний простір буття людини: антропологічний підхід

У просторі систем місцевого самоврядування є один важливий аспект, який у класичних філософських системах визначається відношенням «громадянин — держава». При цьому мається на увазі комплекс питань, які торкаються як впливу держави на громадянина, так і впливу громадянина на державу. На перший план тут виходить проблема ролі, місця й відповідальності індивіда. Проблема людини як індивідуального суб'єкта соціальної (публічної) діяльності здавна була предметом дослідження філософів.

Звернення до цієї проблеми бере початок ще з творчості Платона, який розглядав цю тему крізь призму поняття «відповідальність», маючи при цьому на увазі можливість вільного вибору. Арістотель переводив проблему відповідальності в практику людських відносин. З позицій детермінізму досліджують проблему відповідальності Т. Гоббс, Дж. Локк, Д. Юм, Дж. Ст. Мілль. Розвиток продуктивних сил зумовив уявлення мислителів, таких як Ж.-П. Сартр і К. Ясперс, про відповідальність з індетерміністських позицій.

Спеціально проблемі відповідальності народу присвятив свою працю К. Ясперс¹, де висунув ідею про те, що існує колективна політична відповідальність, яка не знімається з народу, вона завжди з ним і від неї нікуди не подітисся. Кожна людина солідарно відповідає за те, як нею управляють. Для К. Ясперса є безумовним, що «всі громадяни певної держави є відповідальними за результати дій цієї держави»², що в сучасній державі діє презумпція політичної відповідальності народу.

У теорії психоаналізу К. Хорні й Е. Фромм абсолютизували детерміністський підхід і визначали на цій основі особисту відповідальність, аргументуючи людську поведінку виключно соціальними або генетичними чинниками³.

М. Вебер вказував на три основні якості політика: пристрасть (самовіддача), відчуття відповідальності й окомір (усвідомлення реальності), називаючи друге «головною дороговказною зіркою» успішної діяльності⁴.

Вітчизняні й російські дослідники проблему відповідальності пов'язували з морально-етичним і юридичним підходами. М. Бердяєв і В. Соловйов визначали цю якість людини як етично-психологічне відчуття⁵.

Підкреслюючи визначальну роль відповідальності, російський мислитель І. Ільїн писав: «Всі ці душевні здібності даються людині, але не для зловживання ними, а для благого й відповідального служіння»⁶.

¹ Ясперс К. Вопрос о виновности: О политической ответственности Германии / К. Ясперс : С. Апт (пер.). – М. : Прогресс, 1999. – 146 с.

² Там само. – С. 34.

³ Хорни К. Психоанализ и культура: Избранные труды / К. Хорни, Э. Фромм. – М. : Юристъ, 1995. – 623 с.

⁴ Вебер М. Избранные произведения / Макс Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 720 с.

⁵ Бердяев Н. А. Философия неравенства / Н. А. Бердяев. – М. : Имп-пресс, 1990. – 288 с.; Соловьев В. С. Чтения о богочеловечестве. Духовные основы жизни. Оправдание добра / В. С. Соловьев. – Минск : Харвест, 1999. – 911 с.

⁶ Ильин И. А. Путь к очевидности / И. А. Ильин. – М. : Республика, 1993. – С. 254.

У період активного розвитку менеджменту, його класики А. Файоль і Ф. У. Тейлор звертали увагу на невіддільність влади від відповідальності, необхідності рівномірного розподілу відповідальності між адміністрацією і службовцями¹. Лауреат Нобелівської премії Г. Саймон розглядає відповідальність як форму віддзеркалення формального й неформального контролю за діяльністю органів влади².

П. Друкер вважає відповідальність одним з найважливіших чинників менеджменту, а соціальну відповідальність розглядає як виконання соціально-правовими інститутами своєї безпосередньої функції або добровільне узяття ними на себе відповідальності за ті проблеми, що стоять перед суспільством³.

Широке розуміння відповідальності, хоча воно й включає суб'єктивні переживання, засновані на розпорядженнях, нормах, не обмежується ними, а виводить людину на вищий ступінь психічної діяльності і відповідної їй поведінки. Воно представляє людину вже не тільки законслухняним суб'єктом, але й особою, що володіє незрівнянно ціннішою якістю, ніж проста законслухняність. Ця якість — самостійне добровільне порівняння своєї вільної поведінки з наслідками користування свободою.

Людина в даному випадку виступає як та основа, яка лежить у фундаменті таких явищ, як держава, управління, з одного боку, і суспільство, самоорганізація, самоврядування — з другого. Елементною підсистемою обох цих явищ є саме людина, що бере участь одночасно і в процесах самоорганізації, і в управлінні, — як суб'єкт, об'єкт і арбітр при оцінці результату. Можна вести мову про те, що в людині реалізується зв'язок «людина — суспільство».

¹ Файоль А. Управление — это наука или искусство / А. Файоль, Ф. Тейлор, Г. Форд. — М., 1992. — 155 с.

² Саймон Г. А. Менеджмент в организациях / Г. А. Саймон, Д. У. Смитбург, В. А. Томпсон : сокр. пер. с англ. ; А. М. Емельянов (общ. ред.). — М. : Экономика, 1995. — 335 с.

³ Друкер П. Классические работы по менеджменту / П. Друкер : пер. с англ. — М. : Московская школа управления «Сколково», 2008. — 219 с.

Інший важливий момент, на який хотілося б звернути тут увагу, пов'язаний з поняттям ідентичності й соціалізації людини. Як показує досвід проведення реформ в Україні, та і в багатьох інших країнах, у сфері державного й місцевого управління слід враховувати стан глибинної психології народу, особливо українського етносу. Глибинна психологія тут — це сукупність несвідомих, ірраціональних, інстинктивних та інтуїтивних процесів, спонукань, мотивів, прагнень людини і соціуму, які приховані «за поверхнею» свідомості і лежать «у глибинах психіки». Глибинна психологія також включає механізми соціально-історичної пам'яті, вікові традиції, звичаї, вдачі, архетипи, міфи, символи, народну творчість тощо.

Історію людства можна розглядати як процес поступового витіснення ідентичності з локальними групами — родом, етносом, станом, конфесією, класом і засвоєння культурних цінностей все більш широким соціальним утворенням. Дотепер на великих відрізках часу можна було спостерігати неухильне розширення поля ідентичності людини. Передумовами цього процесу виступали і розширення виробничо-економічних взаємозв'язків, і вимоги безпеки, і інші матеріальні причини.

Цей процес розширення поля ідентичності людини можна охарактеризувати як розвиток людини і суспільства. Зокрема, П. Шарден цей історичний процес розглядав у площині ноогенезу й назвав його планетаризацією людини¹.

Таким чином, при здійсненні скільки-небудь значущих перетворень важливо правильно враховувати принцип ментальної, соціальної і національної ідентичності. Відомо, що ідентичність — це тотожність, відповідність, збіг з чим-небудь. Соціальна ідентичність — це відповідність соціальної політики, що проводиться, і ухвалюваних у цих рамках рішень з глибинними уявленнями більшості громадян (наприклад, про соціальну справедливість). Національна ідентичність — це відповідність рішень у сфері національної політики національній самосвідомості, глибинній психології народу як цілісності і єдності різноманіття.

¹ Шарден Пьер Тейяр де. Феномен человека / Пьер Тейяр де Шарден ; Н. А. Садовский (пер. с фр.), А. С. Раутиан (предисл. и прим.). — М. : Устойчивый мир, 2001. — 231 с.

Отже, соціальна й національна ідентичність — це відповідність, збіг соціальної, національної самосвідомості і психології безлічі «Я» традиційно соціальному і національному характеру народу, що історично і культурно склався.

У той же час дисгармонія між «я» і «соціальним Я» може бути однією з причин кризи ідентичності, яка за певних умов може призвести до кризи колективної ідентичності. Її суттю є зменшення ступеня ідентифікації індивідів з колективною реальністю, яку вони раніше підтримували. Причини цієї кризи багато в чому є аналогічними причинами кризи індивідуальної ідентичності. Тут можна назвати заперечення символів, розпад структур історичної пам'яті, зменшення ролі традицій, втрата віри в спільне майбутнє, нарешті, відчуття неповноцінності щодо більш довершеної культури. Можна додати й те, що суспільні інститути, онтологічно залежні від підтримуючих їх індивідів, у разі кризи ідентичності останніх також зміщуватимуться у бік кризової ситуації.

На проблему, пов'язану із ідентичністю, великий вплив у сучасному світі роблять процеси глобалізації. Можна констатувати, що процес глобалізації сприяє зміні ідентичності, і ця зміна може бути хворобливою і навіть небезпечною. Небезпечною є також втрата ідентичності, що спричиняє ціннісну деструкцію, розузгодження цінностей або втрату цінностей (аномію), а також спробу конструювання штучної ідентичності.

Аномія особливо небезпечна в масштабах суспільства, коли відсутність цінностей або їх розузгодження веде до соціальних деструкцій. М. Кастельс пише з цього приводу, що втрата ідентичності відкидає «нашу здатність розуміти і знаходити сенс навіть в абсурді. Приховано допускається прийняття повної індивідуалізації поведінки і безсилля суспільства перед своєю долею»¹. Він же дає визначення ідентичності: «Під ідентичністю я розумію процес, через який соціальний актор впізнає себе і конструює сенси, головним чином на основі даної культурної властивості або сукупності властивостей...»².

¹ Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / М. Кастельс : Б. Э. Верпаховский (пер.). — М. : ГУ ВШЭ, 2000. — С. 28.

² Там само. — С. 43.

Таким чином, швидкий розрив з традиційною локальною ідентичністю може призвести до створення деяких культурних монстрів як зразків ідентичності, призводити до спрощення культури, традицій, соціальних практик; водночас при жорсткій замкнутості, відмежуванні від тих глобальних цінностей, які не знаходять підкріплення в місцевих традиціях, досвіді, люди переходять на позиції родової, групової моралі (тільки для своїх) і до обмеження в сприйнятті всього нового.

Загалом, вважаємо за доцільне вказати на те, що концептуально класичні філософські й соціологічні теорії достатньо активно розробляли тему «громадянин — держава», «людина — управління». Проте предметом цих досліджень були, як правило, або інститути держави (держава як «країна»), або інші соціальні інститути (підприємства, корпорації). Системи місцевого самоврядування у меншій мірі досліджувалися крізь призму ролі й місця людини в них.

У ХХ столітті філософські дослідження людини оформилися у вигляді самостійної «галузі», що одержала назву філософська антропологія. У контексті цієї «галузі» і стосовно нашого предмета дослідження тема «громадянин — держава» визначається як питання про відносини людини й простору її локального світу.

У нашому розумінні цього аспекту будемо використовувати, критично оцінювати й застосовувати ідеї сучасного російського дослідника А. Дахіна, опубліковані у ряді статей, та інших публікацій¹. При цьому простір локального світу людини розумітимемо як територіально виділену царину соціального простору людини, межі якої задані територією активності общини, іншої територіальної спільноти, до якої належить людина. Спираючись на точку зору А. Дахіна й адаптуючи її до проблеми цієї статті, можна припустити, що простір локального світу людини це: сфера самоіменування людини; сфера формування ідентичності особистості (етнічної, перш

¹ Дахин А. В. Социальная объективность: попытка определения «невидимки» / А. В. Дахин // Мир человека. — Н.Новгород : ВВАГС, 2003. — Вып. 2 (5) — С. 41-50; Він же. Феноменология универсальности в культуре / А. В. Дахин. — Н. Новгород, 1995. — 148 с.; Він же. Формационное самоопределение универсума / А. В. Дахин. — Н. Новгород : НАСИ, 1992. — 107 с.

за все); соціальна цінність; найважливіший чинник соціалізації особистості; джерело персональної етики (фонових практик), які наділяють людину комплексом «коротких відносин» і визначають поведінку людини в соціумі.

Суть антропологічного підходу до проблем місцевого самоврядування полягає, таким чином, у тому, що сфера його існування — це важлива умова буття людини. Цю умову можна порівняти зі скафандром космонавта, що виходить у відкритий космос: соціальний «скафандр» систем місцевого самоврядування і місцевої самоорганізації захищає людину від жорстких дій і впливів відкритого соціуму.

Руйнування систем місцевої самоорганізації неминуче призводить до деградації людини: до руйнування базових основ її ідентичності, самосвідомості і, як наслідок, випадання людини на «дно» соціального життя.

УДК 340.115

І. В. Гетьман, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник Інституту
державного будівництва та місцевого са-
моврядування НАПрН України

Практичні моменти інструментальної герменевтики права на прикладі історичних аналогій

У ХХІ столітті вже доволі чітко окреслене вченими-дослідниками коло найбільш важливих і актуальних теоретико-правових питань, пов'язаних із проблематикою взаємин між особистістю, громадянським суспільством та державою. До них часто звертаються як вітчизняні, так і західноєвропейські вчені-правники. Актуальності та гостроти і нині не втрачають питання сутності та джерел становлення правової держави, особливостей громадянського суспільства, захисту прав людини і правового забезпечення розвитку індивіда як суб'єкта правових відносин і члена громадянського суспільства, взаємної відповідальності особистості та держави. Сьогодні для вирішення цих питань недостатньо наявного методологічного інструментарію, необхідні інтенсивні пошуки нових методологічних підходів. Ми вважаємо, що найбільш перспективні з них пов'язані з методологією системного аналізу, комплексного підходу до вивчення різних феноменів соціального життя, при цьому все частіше увага звертається на взаємозв'язок права та мови, на ті проблеми, які виникають у ході взаємодії цих двох важливих явищ культури.

Тому є всі підстави зазначити, що наукові розробки у сфері герменевтичної методології посідають важливе місце у загальнонауковому теоретико-правовому і методологічному пошуковому процесі.

На підтвердження викладеного наведемо твердження широко відомого дослідника П. М. Рабіновича про те, що сучасні інтерпретаційні проблеми правового регулювання не можуть бути вирішені за допомогою накопичених раніше знань у межах теорії правотлумачення, а потребують використання досягнень загальної теорії розуміння (інтерпретації) — так званої герменевтики з її складовими частинами і підрозділами (семіотикою, логічною семантикою, лінгвістичною соціопсихологією і т. п.)¹. Крім цього, існує точка зору про призначення філософської герменевтики як «універсальної мови» у вивченні «універсальїй правового мислення, юриспруденції в цілому»².

Таким чином, вважаємо, що нам вдалося показати перспективність і актуальність розробки заявленої проблематики. Новизну запропонованої теми визначає і той факт, що наукові пошуки у цій сфері перебувають на початковій стадії та беруть свій початок щодо напряму іманентної (прикладної) герменевтики, що цікавить нас, від епохи німецького романтизму (XVIII—XIX ст.) та праць Ф. Шлейєрмахера (1768—1834 рр.) і Ф. К. Савіньї (1779—1861), переходячи потім до нинішнього часу та наукових досягнень італійського філософа і юриста Е. Бетті. Відносно цього слід уточнити, що своїм корінням іманентна герменевтика сягає ще епохи античності, оскільки первинним завданням так званої «філологічної герменевтики» епохи німецького романтизму було досягнення розуміння античних текстів, вільних від християнських тлумачень³.

¹ Цит. за: Рабінович П. М. Герменевтика і правове регулювання / П. М. Рабінович // Вісн. Акад. прав. наук України. — 1999. — № 2. — С. 62.

² Див. відносно цього: Малинова І. Б. Філософія права (от метафізики к герменевтике) / І. Б. Малинова. — М., 1995. — С. 4.

³ На підтвердження цього див.: Гусев С. С. Проблема понимания в философии: Философско-гносеологический анализ / С. С. Гусев, Г. Л. Тульчинский. — М. : Политиздат, 1985. — С. 27.

На підтвердження античного існування прикладної герменевтики актуальним є звернення до наукового спадку Арістотеля, зокрема до його праці «Про тлумачення», що дає початок системному історико-хронологічному аналізу генезису ідей, які лежать в основі прикладної герменевтики німецького романтизму і сучасності.

Для зручності дослідження систематизуємо всі накопиченні знання прикладної герменевтики за трьома схематичними ідейно-канонічними блоками.

1. Правило «єдності цілого проявляється крізь його окремі частки, а зміст окремих часток проявляється крізь єдність цілого» у філософії Ф. Шлейєрмахера — античний відповідник у філософії Арістотеля те, що визначається.

2. «Герменевтичні канони Е. Бетті» — синтаксично-етимологічне тлумачення в Арістотеля (згідно з мовою оригіналу «належний чи неналежний образ побудови визначення» та «визначення сутності буття речі»)¹.

3. «Теорія тлумачення договорів» Ф. К. Савіньї — «топи (правила, положення. — *І. Г.*) щодо вирішення питання про те, які предмети найбільш бажані та кращі» Арістотеля.

Так, по-перше, правило філософії Ф. Шлейєрмахера стосовно пізнання (розуміння відповідно до прийнятої сучасної термінології) цілого на підставі його часток і навпаки, яке широко досліджується, має свої витоки в існуючому «тому, що визначається» у Арістотеля. На підтвердження цього факту наведемо таке: *при тлумаченні (І. Г.)* «...слід дивитися, чи не виходить так, що те, що визначається, є складеним, то чи має це визначення рівну з тим, що визначається, кількість членів»². Розкриваючи процес пізнання цілого за його частками і навпаки, у першу чергу слід звернути увагу на те, чи не збігається ціле з однією з часток. Далі необхідно звернути увагу на те, чи вказано спосіб взаємозв'язку (складання) часток цілого, «...адже для пізнання чогось недостатньо сказати, що воно

¹ Див.: Арістотель. Сочинения : в 4 т. / Арістотель. — М. : Мысль, 1978. — Т. 2. — 593 с.

² Там само. — С. 486–487.

складається з того і того, бо сутність кожної складеної [речі] не в тому, що вона складається з кожної з часток, як наприклад, у будинку. Оскільки, не будь-яким способом складені [матеріали] збудовують дім...»¹.

По-друге, розпочинаючи проведення паралелей між герменевтичними канонами, створеними Е. Бетті, і тлумаченням змісту буття речі за Арістотелем, яке виступає сутнісним фундаментом для перших, зробимо акцент на тому, яких помилок неодмінно слід уникати під час тлумачення, виходячи з позиції Арістотеля. Так [визначення непридатне] тому що:

[1] мова щодо того, визначення чого надається, є неправильною відносно цього явища, оскільки «...визначення людини повинно бути правильним для всякої людини...»²;

[2] рід у наявності, але предмет не був віднесений до цього роду або віднесений не до свого роду, «...перш за все рід... найбільше значення має при визначенні сутності того, що визначається...»³;

[3] мова не йде тільки стосовно того, що визначається;

[4] хоча всіх попередніх умов додержано, але й за їх допомогою не визначається та не вказується сутність буття того, що визначається⁴.

Здається, що тепер, з метою порівняння канонів Бетті і правил (топів) тлумачення Арістотеля, було б логічно обґрунтовано у тезовому порядку нагадати сутність канонів Е. Бетті. Першим серед заявлених канонів є канон іманентності герменевтичного мірила, тобто це означає вимогу відповідності герменевтичної реконструкції поглядам вченого⁵. За ним слідує канон тотальності й змістовної зв'язаності герменевтичного дослідження, котрий поширює дію на правильність синтаксичної і лексичної структури дослідження. Відповідно до цього канону також діє принцип, за яким загальний зміст

¹ Див.: Аристотель. Сочинения : в 4 т. / Аристотель. – М. : Мысль, 1978. – Т. 2. – С. 491-492.

² Там само. – С. 462.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Betti E. Problematik einer allgemeinen Auslegungslehre als Methode / E. Betti // Hermeneutik als Weg heutiger Wissenschaft. – Salzburg : AKV, 1971. – S. 3–22.

тексту стає зрозумілим на підставі тлумачення його окремих часток і, навпаки, зміст окремих часток стає зрозумілим завдяки трактуванню тексту в цілому¹.

Наступним є канон актуальності розуміння. Е. Бетті обстоює позицію наявності суб'єктивного фактора при розумінні, а тому й відповідно і при тлумаченні тексту закону. Оскільки, для того щоб правильно зрозуміти зміст останнього, необхідно співвіднести текст закону з власним досвідом у цій сфері².

Останнім є канон змістовної адекватності розуміння й змістовної відповідності, спрямований на співвіднесення власної життєвої позиції з тим імпульсом, який виходить від об'єкта, що підлягає інтерпретації.

Відбиття перелічених канонів має власну першооснову в топах Арістотеля: а) тих, за допомогою яких з'ясовується, чи належним чином надане визначення (це історичне підґрунтя для першого та другого герменевтичного канонів Е. Бетті), та б) тих, які встановлюють необхідні умови побудови визначень, тобто вказують і визначають сутність буття речі³ (фундамент для двох інших канонів).

Тепер пояснимо дещо докладніше, що сутність канону тотальності і змістовної зв'язаності герменевтичного дослідження, який поширює власну дію на правильність синтаксичної і лексичної структури дослідження в Арістотеля, кореспондує таким топам:

- не застосовувати при тлумаченні багатозначних слів;
- не використовувати слів у непрямому значенні «...бо все інакомовне незрозуміло ... наприклад, якщо знання названо непохитним чи земля — годувальницею...»;
- табу на маловживані слова при тлумаченні⁴.

Канон іманентності герменевтичного мірила, тобто відповідності герменевтичної реконструкції поглядам інтерпре-

¹ Betti E. Problematik einer allgemeinen Auslegungslehre als Methode / E. Betti // Hermeneutik als Weg heutiger Wissenschaft. — Salzburg: AKV, 1971. — С. 18.

² Там само. — С. 20.

³ Див. стосовно цього: Арістотель. Сочинения : в 4 т. / Арістотель. — М. : Мысль, 1978. — Т. 2. — С. 463–486.

⁴ Там само. — С. 463.

татора має власний початок і відповідність у Арістотеля топам: 1) обмеження використання при тлумаченні надмірно зайвих тих, що визначаються, які є, наприклад, притаманними для всього сушого чи для всього того, що підпадає під даний рід, що і поняття, яке тлумачиться; 2) додавання до загального ще й окремого; 3) вказування на одне й те саме декілька разів «...у такому випадку визначення містить у собі більше того [що вимагається]...»¹.

Взаємопов'язані канони актуальності розуміння та змістовної адекватності розуміння й змістовної відповідності спрямовані на співвіднесення тексту закону із досвідом інтерпретатора у даній сфері та співвіднесення життєвої позиції останнього з імпульсом, який виходить від об'єкта, що інтерпретується, відбивається у топах Арістотеля, які встановлюють необхідні умови побудови визначень, а саме у топі, що зобов'язує давати тлумачення, засновуючись на попередніх (більш відомих) знаннях. Співвідносячи текст закону з власним досвідом, інтерпретатор вже і використовує накопиченні знання, оскільки «...пізнання здійснюється нами не на підставі першого ліпшого, а виходячи з попереднього й більш відомого...»². При цьому зробимо зауваження, що попереднє знання повинно мати характер відомого *взагалі*, тобто кожному³.

І останнє. Нагадаємо про існування третього ідейно-канонічного блоку накопичених знань у сфері іманентної герменевтики, який представлений у праці Ф. К. Савіньї «Теорія тлумачення договорів» та кореспондуючих їм топах Арістотеля, за допомогою яких можна з'ясувати, які предмети більш бажані й кращі.

Так, наприклад, один із випадків тлумачення договорів Ф. К. Савіньї описує у такий спосіб: «...якщо при обговоренні чинності приданого зустрічається двозначний вираз, — то суддя повинен вирішити на користь приданого. Мотивом такого рішення має стати бажання сприяти примноженню шлю-

¹ Арістотель. Сочинения : в 4 т. / Арістотель. — М. : Мысль, 1978. — Т. 2. — С. 464–465.

² Там само. — С. 467.

³ Там само. — С. 469.

бів і як наслідок дітей...»¹. Вирішення у подібний спосіб відповідної ситуації передбачалося й у Арістотеля ще набагато раніше. Так, мудрець, надаючи відповідь на питання, що є більш переважним і кращим, виходив із пріоритету того, що допомагає і служить життю людини, її щастю й переслідує кращу, гуманнішу мету. Відносно цього він зауважував: «...І взагалі, те, що служить життю, переважніше того, що служить для чогось іншого, як, наприклад, те, що спрямоване до щастя, переважніше того, що спрямоване до розсудливості... У подальшому з двох наявних переважніше те, що переслідує кращу мету...»². На аналогічне тлумачення при схожих мотивах заслуговує в Арістотеля й інший варіант казусу, описаний у трактаті Ф. К. Савиньї «Зобов'язальне право»³. Отже, останній описує ситуацію, в якій «...за наявності спорів про особисту свободу і рабство тлумачення повинно відбуватися у бік свободи з мотивів пріоритету природної свободи та волі...»⁴. Не викликає жодних сумнівів й той факт, що цей мотив був преваляючим і в епоху античності. Крім того, можна навести такий випадок, який виділяється німецьким юристом: «...сумнівний вираз волі повинен трактуватися у змісті, найбільш прийнятному для підтримання угоди, а не для її знищення...»⁵. Не важко зробити висновок, що прийняття рішення античним філософом продиктоване бажанням зміцнити взаємини та зробити їх більш тривалими, а цій меті якомога краще сприяє факт укладання угоди. Єдине, на чому ще хочеться зупинитися у зв'язку із усім наведеним, так це згадати той факт, що всі топи Арістотеля, для з'ясування яких речі більш бажані та кращі, мають узагальнюючий, методологічний та в окремих випадках дещо філософсько-онтологічний

¹ Див. докладніше про це: Савиньї Ф. К. Обязательственное право / Ф. К. Савиньї. – М., 1876. – 501 с.

² Аристотель. Сочинения : в 4 т. / Аристотель. – М. : Мысль, 1978. – Т. 2. – С. 396.

³ Див.: Савиньї Ф. К. Договор. Заключение. Толкование / Ф. К. Савиньї // Обязательственное право. – М., 1876. – С. 481–487.

⁴ Там само.

⁵ Савиньї Ф. К. Обязательственное право / Ф. К. Савиньї. – М., 1876. – С. 482.

характер, що й служить створенню на їх підставі більш прикладних, суто правових і практичних прикладів тлумачення договорів у зобов'язальному праві Ф. К. Савінії.

Таким чином, можна зазначити, що з поставленим науковим завданням у межах цієї статті вдалося впоратися. По-перше, за допомогою конкретних прикладів був доведений кореспондуючий характер певних наукових знань іманентної герменевтики нинішнього часу з потенціалом наукових знань про неї, який закладався ще в епоху античності; по-друге, це істотно допомогло в ілюстрації того факту, що прикладна герменевтика пройшла у власному становленні певний хронологічний шлях та має власну історичну традицію.

Сподіваємося, що проведене дослідження викличе наукову зацікавленість у вказаній проблематиці й стане надійною підвалиною для подальших методологічних пошуків.

Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник, вчений
секретар НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН
України

До питання про критерії класифікації видів публічної влади

Зміни, які можемо споглядати у навколишньому житті протягом останніх двох століть, поступово укорінюються у нашій свідомості, формують та видозмінюють наш світогляд та одночасно формують нову парадигму наукового мислення. Одним з масштабних феноменів, що має безліч форм свого прояву і, як наслідок, нескінченну кількість наукових інтерпретацій, є публічна влада, що являє собою глобальний природний соціокультурний та політико-правовий феномен. Поступове утвердження людиноцентристської наукової парадигми обумовлює необхідність переосмислення та уточнення системи існуючих знань про владу. Сьогодні наукове опрацювання відповідного феномена (окрім власне юриспруденції) здійснюється в межах предметів політології, соціології, філософії, історії та низки інших суспільних наук. У літературі висловлюється думка про закономірність формування нового напрямку наукового знання — кратології, як науки про владу, що повинна охоплювати історію влади, філософію влади, теоретичну, практичну, прикладну і порівняльну кратологію, соціологію влади, логіку влади, педа-

гоїку та психологію влади, етику влади і загалом — більше 70 галузей знання¹. Специфікою зазначених галузей науки, що вивчають феномен влади, є максимально широкий підхід до її розуміння. Водночас юридична наука, що спрямована на отримання, узагальнення, систематизацію і використання знань про державно-правову дійсність, вочевидь не повинна стояти в стороні від відповідних процесів, адже публічна влада фактично «пронизує» весь предмет юридичної науки, проходячи «червоною ниткою» крізь усю матерію державно-правових явищ. Невипадково радянська юриспруденція приділяла дослідженню владних відносин значну увагу. Так, проблематикою влади свого часу займалися такі авторитетні дослідники, як М. М. Кейзеров, В. О. Тененбаум, І. Ю. Фарбер, М. Й. Байтін, А. Г. Тіковенко, Ю. О. Тихомиров². Необхідно враховувати, що відповідні роботи в основному були спрямовані на з'ясування сутності, ролі, специфіки владних відносин у сфері політичної організації суспільства, передусім державної влади. Але у системі публічної влади державна влада хоча й займає провідне місце, але є не єдиним засобом організаційного забезпечення функціонування соціальної спільноти. Відповідні аспекти публічної влади відображаються у низці соціологічних, політологічних та навіть психологічних досліджень³. Водночас специфіка юридичного підходу до вивчення влади пов'язана із необхідністю ви-

¹ Халипов В. Ф. Наука о власти. Кратология / В. Ф. Халипов. — М. : Ось-89, 2008. — С. 26.

² Див.: Кейзеров Н. М. Власть и авторитет / Н. М. Кейзеров. — М. : Юрид. лит., 1973; Тененбаум В. О. Государство: система категорий / В. О. Тененбаум. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1971; Фарбер И. Е. Вопросы теории советского конституционного права. Вып. 1 / И. Е. Фарбер, В. А. Ржевский. — Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1967; Байтин М. И. Государство и политическая власть / М. И. Байтин. — Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972; Тиковенко А. Г. Теоретические проблемы авторитета государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Г. Тиковенко. — Минск : Белорус. гос. ун-т, 1993; Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе / Ю. А. Тихомиров. — М. : Юрид. лит., 1968.

³ Див.: Желтов В. В. Теория власти / В. В. Желтов. — М. : Флинта : МПСИ, 2008; Шейнов В. П. Психология власти / В. П. Шейнов. — М. : Ось-89, 2003.

окремлення таких базових чинників, які б дозволили визначити критерії класифікації видів публічної влади, що була б здатна охопити усе розмаїття юридично значимих проявів відповідного феномену.

Метою цієї статті є визначення критеріїв, що мають бути покладені в основу юридично значимої класифікації видів публічної влади. Системне вивчення різновидів публічної влади, у свою чергу, повинно сприяти обґрунтованості та узгодженості подальших наукових вишукувань із цілої низки важливих для теорії держави і права наукових питань, зокрема проблематики походження структур публічного управління та механізмів нормативного регулювання в суспільстві, поняття, ознак, функцій та форм держави, державної влади, механізму держави, організації інститутів громадянського суспільства, зокрема місцевого самоврядування, питань співвідношення влади та особистості і т. ін.

Як відомо, кожен індивід, будучи членом суспільства, одночасно є членом багатьох інших соціальних спільнот через наявність у нього різноманітних інтересів, спільних з іншими особами, що становлять ці спільноти, а отже, кожна людина одночасно перебуває під впливом декількох видів публічної влади. Так, як громадянин держави він підпорядковується державній владі, як член сім'ї — рішенням глави сімейства, так само як добровільно взяті на себе зобов'язання члена об'єднання громадян вимагають виконання певних обов'язків, передбачених статутом або положенням такого об'єднання. У цьому відношенні чим більш активну соціальну позицію займає індивід, тим більше різновидів публічної влади упорядковують його діяльність. Хоча далеко не завжди підпорядкування індивіда певному виду публічної влади передує його згода на таке підпорядкування, оскільки сам факт життєдіяльності в рамках суспільства вимагає певних обмежень власних амбіцій, погодження власних інтересів з інтересами багатьох інших індивідів. Отже, поняття публічної або суспільної влади є найбільш широким, охоплює всі типи та види влади, які існують у сучасному суспільстві, а також ті, що іс-

нували протягом усієї історії розвитку суспільства або прийдуть на зміну сучасним.

Проголошення та розбудова на теренах пострадянських держав місцевого самоврядування поряд з іншими демократичними перетвореннями збільшило питому вагу та значення інших, окрім державної, форм публічної влади, а отже, стимулювало дослідження проблем публічної влади як загального поняття, дозволяючи оцінити відповідність новій реальності наявних визначень публічної влади, що створювались в інших історичних умовах.

У радянській науці термін «публічна влада» здебільшого використовувався задля позначення інтеграційних механізмів у додержавному суспільстві, оскільки усіма беззаперечно визнавався безкласовий характер цього суспільства. Саме влада при первісно-суспільному ладі є першою історичною формою публічної влади. Ця влада виражала загальні інтереси всього суспільства — членів певного колективу — общини, роду, фратрії, племені, здійснювалась найбільш авторитетними особами, зливаючись із суспільством, впливаючи на волю людей лише за допомогою суспільної думки.

Отже, публічна влада зароджувалася саме як концентрований вираз спільних інтересів, як втілення єдиної соціальної волі, як відбиття потреби спільноти у збереженні своєї цілісності. Авторитетні радянські автори, окреслюючи розмаїття видів суспільної влади, окрім державної в епоху феодалізму, вказували на те, що кожен із цих видів виникав з появою певного соціального інституту — нової соціальної спільноти (стану, соціальної чи професійної групи і т. ін.) або соціальної організації (спілки, товариства, церкви)¹. Очевидно, існує певний зв'язок між видами публічної влади та видами публічних інтересів, реалізацію яких вони мають забезпечувати. Більше того, як історія виникнення публічної влади, так і її сучасні форми наочно доводять, що саме у задоволенні певного, загального у рамках конкретної соціальної спільноти інтересу полягає роль, завдання і в цілому соціальне значення

¹ Филиппов Г. Г. Социальная организация и политическая власть / Г. Г. Филиппов. — М. : Мысль, 1985. — С. 91.

публічної влади. Влада фактично виступає формою реалізації багатограних стійких зв'язків між людьми, їх прагнення до задоволення власних інтересів поряд із нівелюванням протиріч, власне формою забезпечення співіснування в суспільстві, завдяки якій можливе функціонування будь-якої соціальної спільноти. Необхідність суспільної влади у людських колективах виникає з їх спільної, усвідомленої діяльності, що передбачає необхідність поділу праці, регулювання поведінки, встановлення певного порядку взаємовідносин людей у колективі та колективів між собою¹. Таким чином має йтися про дві складові соціального призначення влади: її регулятивний характер та спрямованість на задоволення загального інтересу. Ці складові тісно пов'язані між собою. Регулювання, що його здійснює влада, не є самодостатньою, кінцевою її метою. Таке регулювання має бути спрямоване на забезпечення реалізації певного інтересу — загального у межах соціальної спільноти, інтересу, що є першопричиною створення, інтегруючою матерією цієї спільноти.

Різноманіття соціальних спільнот та інтересів, які вони репрезентують, обумовлює існування багатьох видів публічної влади. Історія державно-правової думки знає немало цікавих прикладів їх класифікації. Зокрема, Д. Локк, виділяючи батьківську, політичну та деспотичну владу, зауважував, що батьківська влада існує лише там, де малолітство позбавляє дитину здатності розпоряджатися належною власністю; політична — там, де люди мають у своєму розпорядженні власність; деспотична ж поширюється на тих, хто позбавлений будь-якої власності².

Для сучасної науки також характерна різноплановість підходів до класифікації видів публічної влади. Більшість досліджень мають характер простого опису проявів суспільної влади, коли, окрім державної, виділяються такі види влади,

¹ Чиркин В. Е. Государственная власть в развивающихся странах / В. Е. Чиркин. — М. : Наука, 1990. — С. 14.

² Локк Дж. Два трактата о правлении // Избранные философ. произведения в 2 т. Т. 2 / Д. Локк. — М. : Изд-во социально-экономической литературы, 1960. — С. 100.

як влада політичних партій та об'єднань, спілок та асоціацій політичного характеру, численних суспільних організацій, безлічі ідеологічних, наукових, просвітницьких, культурних та інших закладів. Останні, безумовно, також характеризуються наявністю певної суспільно значимої влади, певною мірою хоча б над своїми членами¹. Інші вказують на специфічність кожного з видів публічної влади: неполітична, недержавна соціальна влада в умовах родового ладу відрізняється від державної, свої особливості притаманні «корпоративній владі» суспільної організації над членами, що добровільно вступили до неї². Серед різновидів суспільної влади виділяють економічну, соціальну, політичну, духовно-ідеологічну³, а також владу релігійну, етичну, технічну, військову⁴. Подібне розмаїття підходів хоча й не характеризується наявністю хоча б якогось системного підходу, проте дозволяє простежити безліч суспільних відносин, що їх прийнято пов'язувати із терміном «влада». Водночас деякі автори намагаються виділити певні критерії класифікації, зокрема С. С. Алексєєв поділяє владу на два види: природну владу, до якої відносить владу в сім'ї, «малих суспільствах» за інтересами; а також владу, що виступає як зовнішня, нав'язана сила — владу у суспільних об'єднаннях, партіях⁵. Деякі автори виділяють кілька критеріїв: залежно від сфери реалізації розрізняють економічну і політичну владу, відповідно до суб'єктів, що її здійснюють, — державну владу, владу формальних і неформальних об'єднань⁶. Окрім того, розрізняють демократичну та

¹ Филиппов Г. Г. Социальная организация и политическая власть / Г. Г. Филиппов. — М. : Мысль, 1985. — С. 94.

² Чиркин В. Е. Государственная власть в развивающихся странах / В. Е. Чиркин. — М. : Наука, 1990. — С. 15.

³ Кейзеров Н. М. Власть и авторитет / Н. М. Кейзеров. — М. : Юрид. лит., 1973. — С. 109.

⁴ Пэнто Р. Методы социальных наук : пер. с франц. / Р. Пэнто, М. Гравитц. — М. : Прогресс, 1972. — С. 136.

⁵ Алексєєв С. С. Государство и право : начальный курс / С. С. Алексєєв. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрид. лит., 1996. — С. 6.

⁶ Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. — К. : Юрінком, 1997. — С. 35.

недемократичну владу¹, а як первісну інколи виділяють установчу владу народу².

Розмаїття класифікацій публічної влади багато в чому обумовлене власне неоднозначністю її розуміння. Так, деякі автори вважають масові суспільні організації прикладом не-примусової влади³. Свого часу ще Г. Єллінек поділяв владу в суспільстві на пануючу (якою вважав лише владу держави) та не пануючу⁴. Вирішуючи питання про те, чи є об'єднання громадян носіями влади, вочевидь потрібно враховувати, що необхідним елементом влади є наявність примусової сили, яка може бути застосована у випадку невиконання владних велінь. Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» (статті 6, 13) об'єднання хоча й створюється та діє на засадах добровільності, проте передбачає покладання певних обов'язків на його членів. Звісно, можливість примусової реалізації волі об'єднання виявляється не з таким ступенем очевидності, як у відносинах з реалізації державно-владних повноважень, однак така можливість все одно існує. Адже, будучи заінтересованою у реалізації певного інтересу, завдяки чому особа стає членом згаданого об'єднання, вона в ряді випадків вимушена підкорятися владному впливу об'єднання, виконуючи певні обов'язки навіть проти власної волі, якщо бажає залишатися членом цього об'єднання, тобто має місце застосування своєрідного організаційного примусу. Слід зазначити, що зведення феномену публічної влади виключно до прикладів можливості застосування фізичного примусу є надто обмеженим, спрощеним. Адже ще Арістотель зазначав, що влада (зокрема у державі та в сім'ї) є владою «над вільними

¹ Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В. Н. Протасов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт-М, 2001. — С. 41–42.

² Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины : монография / Ю. Н. Тодыка. — Х. : Факт, 2000. — С. 97.

³ Усачев В. Л. Социальная власть (понятие и разновидности) / В. Л. Усачев // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12. Право. — 1976. — № 6. — С. 70.

⁴ Еллинек Г. Право современного государства. Т. 1 : Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — СПб. : Изд. Товарищества «Общественная польза», 1903. — С. 279.

і рівними людьми», владарюючий головує лише за характером природних якостей; у противному разі має місце по суті варварська «влада над рабами»¹.

Варто зазначити, що історична мінливість суспільства обумовлює постійні внутрішні трансформації, послідовні зміни одних типів і форм влади іншими. На цю мінливість вказували ще філософи Давньої Греції — Платон та Арістотель. А тому поява одних та зникнення інших видів влади є історичною реальністю. Проте існує внутрішній зв'язок між її видами та видами соціальних спільнот, що виникають у межах певного історичного суспільства.

Так, ще у 50-х роках ХХ століття великим впливом у західній соціології користувалась теорія плюралізму (множинності) влад. Подібний підхід не знайшов підтримки у радянській державно-правовій науці, що акцентувала увагу на класовій сутності в цілому публічної влади того чи іншого суспільства. У свою чергу аксіоматичність тези про клас, як такий, що виступає єдиним суб'єктом влади в суспільстві, призводила до домінування класифікації видів влади залежно від сфер її реалізації, коли виділялись економічна, соціальна, політична, духовно-ідеологічна влада. Однак у сучасних умовах все більш наочним стає зростання раціональної диференціації суспільства, коли кожна конкретна людина постійно бере участь у численних, різноманітних сферах колективної взаємопогодженої діяльності і відповідно спільнот, а, отже, класифікація підсистем публічної влади залежно від соціальних підсистем, що її здійснюють, є не лише можливою, але й необхідною, тим більше в умовах, коли ці підсистеми вже сформувались та реально функціонують. Для їх позначення соціологія використовує термін «соціальна спільність», під якою розуміє групу взаємодіючих індивідів, що характеризується спільними умовами життєдіяльності, належністю до певних соціальних інститутів, тобто у загальному розумінні об'єднання людей, в якому створений та зберігається певний соціальний зв'язок. Функціонування та розвиток соціальної спільності

¹ Арістотель. Политика. Афинская полития / Арістотель. — М. : Мысль, 1997. — С. 44, 53.

відбувається на підставі соціальних зв'язків, під якими розуміють ряд факторів, що обумовлюють спільну діяльність людей у конкретних спільнотах у певний період, для досягнення тих чи інших цілей¹. Один із засновників соціології М. Вебер для характеристики подібних об'єднань використовував термін «цільовий союз»².

Якщо абстрагуватись від суспільства як субстанції, що протистоїть природі (тобто від найбільш широкого розуміння, характерного перш за все для соціології та психології), та сконцентруватись на розумінні суспільства, більш наближеному до юриспруденції як корелята держави, то слід зазначити, що таке суспільство є також лише різновидом соціальної спільності. У цьому відношенні цілком обґрунтовано у низці правових досліджень відносно першоджерела державної влади — народу замість терміна «суспільство» інколи використовується термін «спільність»³. Розглядаючи владу як різновид соціальних відносин, маємо можливість найбільш повно спостерігати те, яким чином та з якою метою у реальній дійсності вона здійснюється. Як зазначається у фундаментальних соціологічних роботах, відносини завжди виступають тим стійким елементом, який інтегрує людей у спільності, — не окремі соціальні дії, а саме стійкі та нормалізовані відносини⁴. Отже, спостерігається взаємозалежність між соціальною спільністю та соціальними відносинами, що забезпечують її внутрішню організацію, — владою. Залежно від видів соціальних спільностей можуть бути виділені окремі різновиди суспільної влади. Саме в такому ракурсі кожен із цих видів щонайповніше відображатиме його соціальне призначення, а значить, і обсяг здійснення та форми реалізації. Тому така класифікація здається більш юридично значимою. А отже, на нашу думку,

¹ Социология / Г. В. Осипов, Ю. П. Коваленко, Н. И. Щипанов, Р. Г. Яновский. — М. : Мысль, 1990. — С. 61.

² Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. / М. Вебер. — М. : Прогресс, 1990. — С. 515.

³ Див., напр.: Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины : монография / Ю. Н. Тодыка. — Х. : Факт, 2000. — С. 70.

⁴ Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии : пер. с польск. / Я. Щепаньский. — М. : Прогресс, 1969. — С. 92–93.

парадигмою у класифікації публічної влади має стати виділення її окремих рівнів — соціальних спільнот, що мають певний — загальний — інтерес, який реалізують за допомогою влади. Такими рівнями нині є світове співтовариство, державно-організоване суспільство, територіальні громади, усі види об'єднань громадян, зокрема політичні партії, сім'я. Саме цим рівням суспільної організації відповідають види публічної влади, зокрема влада світового співтовариства, державна, муніципальна влада, влада в об'єднаннях громадян, сімейна влада. Велика кількість державознавців і досі схильна розглядати суспільство лише як субстанцію, що корелює державі, тобто як верхній рівень соціальної інтеграції, наділяючи його первісним та всепоглинаючим значенням. Проте неможливо не зважати на існування безлічі спільнот, що мають не менш важливе значення у задоволенні багатьох потреб індивідів. У цьому відношенні суспільство (будь-то населення країни чи світове співтовариство) є такою ж соціальною спільнотою, як і територіальна громада чи взагалі будь-яке об'єднання громадян, формоутворюючою ознакою яких є лише певний соціальний інтерес, навколо якого їх власне і створено. Інша справа, що деякі з цих інтересів мають певний пріоритет, проте лише у разі виникнення протиріч між ними. Вказівку на однопорядковість зазначених спільнот знаходимо ще у Аристотеля: «із... спілкування — чоловіка та дружини, пана й раба — утворюється перший вид спілкування — сім'я», «спілкування, що складається з декількох сімей, яке має на меті обслуговування не лише минутих потреб, — поселення», спілкування ж, що «прагне до вищого з усіх благ... яке є найбільш важливим з усіх, як таке, що обіймає всі інші спілкування... іменується державою»¹. У цьому відношенні будь-який рівень соціальної інтеграції, що має певні механізми виявлення і реалізації волі індивідів, які його становлять, фактично утворює підсистему публічної влади. Як наслідок, потенціал наукового пошуку має бути спрямований насамперед на

¹ Аристотель. Политика. Афинская полития / Аристотель. — М. : Мысль, 1997. — С. 35–36.

з'ясування обґрунтовано збалансованого співвідношення всіх цих рівнів влади у суспільстві.

Отже, підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне зробити декілька важливих, на нашу думку, висновків.

По-перше, кожна людина одночасно перебуває під впливом декількох видів публічної влади і чим більш активною є соціальна позиція індивіда, тим більше різновидів публічної влади упорядковують його діяльність. Поняття публічної або суспільної влади є найбільш широким, охоплює всі типи та види влади, які існують у суспільстві. На термінологічному рівні використання понять «система публічної влади», «підсистеми публічної влади» (останнього — щодо окремих видів публічної влади) підкреслює тісний зв'язок і взаємозумовленість багатьох рівнів прояву суспільної організації.

По-друге, акцент на регулятивному характері не повинен нівелювати іншу складову соціального призначення влади — її спрямованість на задоволення загального інтересу. Ці складові тісно пов'язані між собою — регулювання, що його здійснює влада, не є самодостатньою, кінцевою її метою, воно має бути спрямоване на забезпечення реалізації певного інтересу — загального у межах соціальної спільноти, інтересу, що є першопричиною створення, інтегруючою матерією цієї спільноти. Як наслідок, існує зв'язок між видами публічної влади та видами публічних інтересів, реалізацію яких вони мають забезпечувати. Саме у задоволенні певного, загального у рамках конкретної соціальної спільноти інтересу полягає роль, завдання і в цілому соціальне значення публічної влади. Влада фактично виступає формою реалізації багатогранних стійких зв'язків між людьми, їх прагнення до задоволення власних інтересів поряд із нівелюванням протиріч, власне формою функціонування окремих соціальних спільнот і загалом забезпечення співіснування у суспільстві. Різноманіття інтересів і соціальних спільнот, що їх репрезентують, обумовлює існування багатьох видів (підсистем) публічної влади.

По-третє, характерна для радянських наукових досліджень і деяких сучасних робіт тенденція абсолютизації державної, політичної влади, виведення з останніх усіх інших форм пу-

блічної влади не відповідає вимогам сьогодення — основою класифікації публічної влади має стати виділення окремих рівнів суспільної організації — соціальних спільнот, що, будучи згуртованими навколо спільного інтересу, спільно його реалізують. Фактично підсистему публічної влади утворює кожний рівень соціальної інтеграції, що має певні механізми виявлення і реалізації волі індивідів, які його становлять. Такими рівнями сьогодні є світове співтовариство, державно-організоване суспільство, територіальні громади, усі види об'єднань громадян, зокрема політичні партії, сім'я. Цим рівням суспільної організації відповідають види публічної влади, зокрема влада світового співтовариства, державна, муніципальна влада, влада в об'єднаннях громадян, сімейна влада. Такий підхід до класифікації підсистем публічної влади, будучи максимально наближеним до зовнішньо-інституціонального рівня їх втілення, щонайповніше відображає складність суспільної організації в умовах зростання раціональної диференціації суспільства, коли кожний конкретний індивід постійно бере участь у численних, різноманітних сферах колективної взаємопогодженої діяльності відповідних спільнот. У такому ракурсі кожен вид публічної влади щонайповніше відображає своє соціальне призначення, а отже, і обсяг здійснення та форми реалізації; можливе об'єктивне науково обґрунтоване дослідження співвідношення кожної з відповідних підсистем, що робить подібну класифікацію найбільш юридично значимою. Натомість вживання термінів «економічна», «ідеологічна», «політична влада», на нашу думку, стосується скоріше сфер впливу, аніж видів влади.

В. І. Сало, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Особливості забезпечення державного суверенітету в економічній сфері в сучасних умовах

В епоху Нового часу відбувається становлення національної держави як держави конституційно-правового типу. Це означає, що вона стає формою самовизначення і організації суверенної влади конкретної нації на певній території. Характеристика держави як суверенної передбачає існування в ній абсолютного владного центру, який домінує над усіма іншими осередками влади всередині країни та є незалежним у процесі прийняття рішень від влади інших держав. Такий підхід до тлумачення державного суверенітету, який прийнято іменувати Вестфальським, передбачає існування внутрішньо однорідних, непроникних і не змішуваних політико-територіальних просторів — держав. Однак стрімкий розвиток процесів глобалізації і регіональної інтеграції, які визначають специфіку державного-правового розвитку у другій половині ХХ ст., поставив на порядок денний проблему пошуку нових підходів до тлумачення усталеної категорії.

Теза про те, що держава відіграє важливу роль у функціонуванні ринкової економіки, а тому немає підстав чекати зниження її впливу на розвиток економічних відносин, у середині ХХ ст. обґрунтована теоретично і підтверджена прак-

тично. Однак інтернаціоналізація економічних зв'язків, яка спонукала до формування міжнародного і регіональних ринків, посилення впливу транснаціональних корпорацій, утвердження панування наддержавних структур, обумовила суттєву зміну ролі держави в реалізації економічної політики. Справа в тому, що вказані процеси сприяли формуванню глобального фінансового капіталу, який здатний виступати потужним каталізатором як позитивних, так і негативних змін у сфері економічних відносин. Формування глобального економічного простору базується на основоположних принципах вільного переміщення капіталів, товарів, послуг і осіб, які в другій половині ХХ ст. починають нормативно закріплюватися як на національному рівні, так і на рівні законодавства регіональних інтеграційних об'єднань¹. Запровадження і реалізація вказаних принципів зумовлена об'єктивними потребами розвитку як національної, так і регіональної та світової економіки. Проте не менш очевидним є той факт, що коли дія вказаних принципів у сфері конституційно-правового регулювання сприяє забезпеченню єдності економічного простору держави, а отже, забезпеченню державного суверенітету, то їх активне використання в міжнародно-правовому регулюванні не дає підстав для однозначно позитивної оцінки². Враховуючи

¹ Наприклад, статті 45–66 Договору про функціонування ЄС (Договор о функционировании Европейского Союза // Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 231–241); ст. 20 Договору про заснування Євразійського економічного співтовариства (Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/ekonomika_i_pravo/EVRAZISKOE_EKONOMICHESKOE_SOOBSHCHESTVO_EVRAZES.html); ст. 2 Угоди про формування Єдиного економічного простору (Концепция формирования Единого экономического пространства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sng.allbusiness.ru/BPravo/DocumShow_DocumID_92193.html).

² Яковюк І. В. До питання про економічний суверенітет держави в умовах глобалізації / І. В. Яковюк // Проблеми правового забезпечення економічної політики держави на сучасному етапі: матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 11 груд., 2009 р. – Х., 2009. – С. 32; Морозова Л. А. Влияние глобализации на функции государства / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 103; Костицький В. Економічний патріотизм як складова національної ідеї в умовах глобалізації / В. Костицький // Право України. – 2006. – № 12. – С. 6.

викладене, слід зазначити, що в умовах глобалізації фінансових ринків особливої актуальності набуває проблема забезпечення державного суверенітету, зокрема таких його складових, як «економічний» та «фінансовий» суверенітет. Поява вказаних категорій стала реакцією на процес інтернаціоналізації економіки і фінансів. Відповідно у науковій літературі все частіше з'являються публікації і монографічні дослідження, присвячені цій проблематиці¹. Слід зазначити, що визначення змісту категорій «економічний» і «фінансовий» суверенітет має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення, оскільки від його вирішення залежить відповідь на питання: чи буде держава володіти правом прийняття остаточного рішення з проблем, що стосуються долі національної економіки, визначення пріоритетів її розвитку, чи такі рішення будуть прийматися іншими, а вона перетвориться на своєрідний транснаціональний економічний простір, що забезпечуватиме інших ресурсами?²

Якщо категорії державний, народний, національний суверенітет є усталеними категоріями, з приводу змісту і співвідношення яких в юридичній науці в цілому досягнуто консенсусу, то зміст таких категорій, як економічний³, по-

¹ Ершов М. В. Экономический суверенитет России в глобальной экономике / М. В. Ершов. – М. : Экономика, 2005. – 280 с.; Избулатов Х. Х. Экономический суверенитет России в условиях нового геополитического порядка: юридические формы реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Х. Х. Избулатов. – Ростов н/Д, 2007. – 27 с.; Блищенко И. П. Понятие экономического суверенитета государства / И. П. Блищенко, Ж. Дория // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 200–217; Фархутдинов И. З. Иностранные инвестиции: вызов экономическому суверенитету / И. З. Фархутдинов // Моск. журн. междунар. права. – 2008. – № 3. – С. 5–20; Фархутдинов, И. З. Экономический суверенитет государства в условиях глобализации / И. З. Фархутдинов // Право и безопасность. – 2008. – № 3 (28).

² Байдін Ю. В. Економічний суверенітет держави: проблеми визначення змісту / Ю. В. Байдін // Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червн. 2010 р. – Х., 2010. – С. 100.

³ Мочерный С. Национальный и экономический суверенитет страны / С. Мочерный // Экономика Украины. – 2005. – № 10. – С. 4–13.

датковий (фіскальний)¹, інформаційний² суверенітет і їх співвідношення з державним суверенітетом залишається невизначеним.

І. Бліщенко і Ж. Дорія під «економічним» суверенітетом розуміють певну сукупність юридичних правил, що запроваджують взаємні зобов'язання держав і гарантують кожній з них суверенне право вільно розпоряджатися власними ресурсами, здійснювати економічну діяльність і бути рівноправним учасником у міжнародних економічних відносинах. На думку Х. Ізбулатова, вказана категорія означає повновладдя верховної влади багатонаціонального народу Росії в економічній сфері, а також порядок і механізм його реалізації³. Дещо з іншої позиції до визначення змісту «економічного» суверенітету підходить С. Мочерний, який трактує його як «власність українського народу на своє національне багатство, на основі якої уповноважені ним органи влади самостійно здійснюють регулювання економіки і зовнішньоекономічної діяльності в його інтересах»⁴; при цьому в іншій своїй праці він зазначає,

¹ Конституційний Суд РФ, який у 1996 р. вказав на наявність певного фіскального суверенітету держави, у подальшому неодноразово використував даний термін, не розкриваючи його змісту (Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 1996. – № 5; Постановление Конституционного Суда РФ от 12.10.1998 г. № 24-П // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 1999. – № 1; Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.1998 № 190-О // Вестн. Конституц. Суда РФ. – 1999. – № 2; див. також: Ларютина И. А. Международное налоговое право / И. А. Ларютина // Моск. журн. междунар. права. – 2001. – № 4. – С. 94–116).

² Із вказаних категорій лише з приводу змісту інформаційного суверенітету вітчизняний законодавець висловив більш-менш чітку позицію в законах України «Про національну програму інформатизації», «Про інформацію», «Про науково-технічну інформацію», «Про основи національної безпеки України».

³ Яковюк І. В. До питання про економічний суверенітет держави в умовах глобалізації / І. В. Яковюк // Проблеми правового забезпечення економічної політики держави на сучасному етапі : матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 11 груд. 2009 р. – Х., 2009. – С. 32–33.

⁴ Экономическая теория : учебник / под ред. С. В. Мочерного. – 2-е изд., испр. и доп. – К. : О-во «Знання», КОО, 2003. – С. 12.

що ця категорія не належить до розряду юридичних понять¹. Як економічну, а не правову категорію «економічний» суверенітет розглядають також З. Г. Ватаманюк² і А. С. Хорошева³, щоправда остання при цьому уточнює, що в змісті вказаної категорії є елементи політологічні й юридичні.

У цілому слід погодитися з думкою І. В. Яковюка про те, що вказані автори формулюють дефініцію «економічного» суверенітету, однак уникають розкриття такого питання, як співвідношення категорій державний і «економічний», «фінансовий» суверенітет, що заважає усвідомленню як змісту нових понять, так і доцільності їх включення до категоріального ряду теорії суверенітету. Якщо проаналізувати одну з найбільш детальних розробок вказаної проблеми, здійснену І. Бліщенком і Ж. Доріа, то важко не помітити, що під «економічним» суверенітетом вони насправді розуміють «державний суверенітет економічного змісту», тобто певну сукупність суверенних прав держави, які вона реалізує в економічній сфері⁴.

Ю. В. Байдін, аналізуючи зміст «економічного» суверенітету, доходить висновку, що науковці під час його розгляду традиційно акцентують увагу на таких моментах:

– суверене право держави розпоряджатися своїми ресурсами. У сфері надкористування існує необхідність у співробітництві між державами і іноземними компаніями. Якщо у держави не вистачає технологічних потужностей або фінансових ресурсів, вона вимушена залучати до їхньої розробки крупних іноземних інвесторів, як правило ТНК. Ця ситуація

¹ Мочерный С. Национальный и экономический суверенитет страны / С. Мочерный // Экономика Украины. – 2005. – № 10. – С. 9.

² Ватаманюк З. Г. Економічна теорія: макро- та мікроекономіка / З. Г. Ватаманюк – К. : Альтернативи, 2004. – 606 с.

³ Хорошева А. С. Сущность экономического суверенитета: политэкономический аспект / А. С. Хорошева // Экономика і організація управління. – 2010. – № 1 (7). – С. 110.

⁴ Яковюк І. В. До питання про економічний суверенітет держави в умовах глобалізації / І. В. Яковюк // Проблеми правового забезпечення економічної політики держави на сучасному етапі : матеріали наук.–практ. конф., м. Харків, 11 груд. 2009 р. – Х., 2009. – С. 33.

передбачає проведення виваженої політики щодо захисту економічних інтересів держави;

– здатність державної влади самостійно визначати засади своєї економічної політики, зокрема вільне визначення і проведення фінансової й торговельної політики, регулювання діяльності іноземних компаній, іноземних інвестицій, право націоналізації іноземної власності;

– суверене право вступати у міждержавні об'єднання (наприклад, Європейський Союз) і міжнародні організації економічного спрямування (МВФ, СБ, МБРР, ВТО та ін.);

– визнання рівноправності держав у міжнародних економічних відносинах, поваги економічних інтересів усіх держав, право кожної з них на участь у вирішенні міжнародних економічних проблем, неущемлення вигоди держави від участі в міждержавних економічних відносинах, недопущення економічної дискримінації держав за винятком легітимних міжнародних санкцій¹.

Таким чином слід погодитися з Ю. В. Байдіним, який розкриває зміст категорії «економічний» суверенітет, під яким він пропонує розглядати можливість держави самостійно приймати рішення з питань розвитку національної економіки, через сукупність суверенних прав держави в економічній сфері. До речі, на позиції розгляду «податкового» суверенітету як складової державного суверенітету, зміст якої розкривається через певну сукупність суверенних прав держави, стоять представники науки фінансового права².

Не потребує спеціального доведення той факт, що ТНК прагнуть створення єдиного спільного ринку в масштабі всього світу. Спроба реалізації цієї ідеї в локальному вигляді, але

¹ Байдін Ю. В. Економічний суверенітет держави: проблеми визначення змісту / Ю. В. Байдін // Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 16 червня. 2010 р. – Х., 2010. – С. 100–101.

² Див.: Орлов М. Налог как форма разумного ограничения фискального суверенитета государства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://orlov.m.ru/?act=article_more&id=2; Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. – М. : ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2004. – С. 489.

з інших підстав, відбулася в рамках Європейського Союзу¹. Результати для змісту і особливостей реалізації державного суверенітету внаслідок формування спільного ринку доцільно розглядати саме на прикладі Європейського Союзу, який далі всіх пішов на шляху формування єдиного економічного і фінансового простору.

В ЄС спільний ринок визнавався: економічним ядром, навколо якого мали розвиватися інтеграційні об'єднання, передумовою його подальшого розвитку; засобом досягнення проголошених цілей, а отже, його побудова сама по собі розглядалася як першочергове завдання. Формування спільного ринку як у рамках окремого регіону, так і в масштабах всього світу неможливо без реалізації чотирьох базових свобод (пересування товарів, осіб, послуг і капіталу)².

Вже на початковій стадії об'єднання національні уряди заради створення спільного ринку передали в компетенцію Європейських співтовариств частину суверенних повноважень у митній, валютно-фінансовій та податковій сферах, за допомогою яких вони традиційно регулювали торгівлю з третіми країнами. Таке обмеження суверенітету держав стало результатом внутрішнього та зовнішнього об'єднання їх територій, без чого було неможливо створення єдиного внутрішнього ринку наднаціональної організації. Під внутрішнім об'єднанням держав розумілася ліквідація митних зборів і кількісних обмежень у торгівлі між державами-членами ЄС, а під зовнішнім — запровадження спільного митного тарифу

¹ Договір об утворенні Європейського об'єднання вугля і сталі // Договори, укладаються Європейські спільноти : документи Європейського Союзу / отв. ред. Ю. Борко. — М. : Право, 1994. — Т. I. — С. 24; Договір об утворенні Європейського Економічного Союзу // Договори, укладаються Європейські спільноти : документи Європейського Союзу / отв. ред. Ю. Борко. — М. : Право, 1994. — Т. I. — С. 100, 102–104.

² Більш детально про особливості реалізації чотирьох свобод як передумови становлення спільного ринку і його трансформацію у внутрішній ринок див.: Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. — Х., 2008, — С. 140–152.

відносно третіх країн, а також проведення спільної торговельної політики¹. Реалізація вказаних кроків привела до утворення митного союзу як основи об'єднаної Європи, внаслідок чого остання змогла виступати в світі як єдине економічно цілісне утворення. Не менш важливим досягненням у процесі вільного пересування товарів усередині ЄС слід вважати те, що, реалізуючи свободу пересування товарів, Суд ЄС поширив відповідні заборони не лише на бар'єри в торгівлі між державами-членами, але й на внутрішні національні бар'єри, оскільки останні здатні зруйнувати єдність митної території Союзу².

Важливе значення для формування єдиного ринку мала реалізація свободи заснування і надання послуг. Установчі договори ЄС запроваджують заборону обмеження вільного надання послуг всередині Союзу громадянами ЄС, які заснували свою справу в іншій державі-члені, а не в тій, де перебуває отримувач послуг. Дане правило не поширюється на послуги у сфері транспорту, а також банківські та страхові послуги, лібералізація яких не може здійснюватися поза межами лібералізації свободи пересування капіталу. Крім того, передбачено, що Рада після консультації з Комісією може прийняти рішення кваліфікованою більшістю про поширення даного правила на осіб, що надають послуги, які є громадянами третіх країн і заснували свою справу всередині Союзу.

У контексті розгляду питання про свободу надання послуг традиційно розглядається також свобода заснування та економічної діяльності³, під якою розуміють право громадян ЄС, а також юридичних осіб самостійно займатися підприємницькою діяльністю, створювати і керувати підприємствами, вклю-

¹ Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Александр Эрастович Толстухин. – М.: МГИМО МИД РФ, 1997. – С. 114.

² Case 363/93, *Lancry v. Generale des Douanes*, [1994] ECR I 3957. Para.27; Case 163/90, *Administration des Douanes v. Legros*, [1992] ECR I 4625.

³ Кібенко О. Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України / О. Р. Кібенко. – Х. : Страйк, 2005. – С. 13.

чаючи товариства і фірми, на тих же умовах, що встановлені для громадян тієї країни, де здійснюється заснування¹. Для реалізації цієї свободи важливу роль відігравала ст. 47 Договору про Європейське співтовариство, яка уповноважувала Раду з метою створення сприятливих умов для осіб, що займаються підприємництвом, приймати директиви, які б забезпечили взаємне визнання дипломів. Таким чином, на сьогодні знято бар'єри, які могли б перешкодити реалізації свободи заснування та надання послуг.

Свобода пересування капіталу формально проголошена з самого початку інтеграційного процесу, однак отримала впровадження в життя лише після проголошення створення економічного та валютного союзу. Оскільки установчі договори не конкретизували її зміст, то Суд ЄС у ряді справ вимушений був дати своє тлумачення², згідно з яким зазначена свобода — це можливість вільно здійснювати: фінансові операції, пов'язані з інвестуванням; інвестування в іншу державу; не повернення в країну свого первинного перебування в розумний строк інвестованих фінансових ресурсів.

На сучасному етапі розвитку інтеграції можна констатувати факт повного скасування будь-яких обмежень на пересування капіталу між державами-членами ЄС, а також між останніми і третіми країнами, хоча окремі винятки з цього правила все ж існують (ст. 66 ДФЄС). Крім того, Суд ЄС визнав за доцільне наголосити, що заборона на будь-які обмеження свободи пересування капіталу має абсолютний характер³. Лісабонські договори у цілому відтворюють згадані положення, зазначаючи, що відхід від досягнутого рівня лібералізації пересування капіталу в треті країни або з третіх країн якщо і

¹ Кібенко О. Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України / О. Р. Кібенко. — Х. : Страйк, 2005. — С. 14.

² Case 286/82 and 26/83, *Luisi and Carbone v. Ministero del Tesoro*, [1984] ECR 377; Case 7/78, *R. v. Thompson*, [1978] ECR 2247; Case 194/84, *Commission v. Greece*, [1987] ECR 4637

³ Case 163, 165 and 250/94, *Criminal Proceedings against Lucas Emilio Sanz de Lera*, [1995] ECR I-4821. Paras. 41-47.

можливий, то лише шляхом прийняття європейського закону або рамкового закону, який приймається Радою одногосно після консультації з Європарламентом (ст. 63 ДФЕС)¹.

Окрім реалізації вказаних свобод для побудови і ефективного функціонування спільного ринку необхідно було запровадити уніфіковані правила ринкової гри і створити умови для вільної та чесної конкуренції підприємств незалежно від їхньої національної приналежності. Правове регулювання конкуренції — це один з важливих напрямів діяльності сучасної держави. Після започаткування Європейських співтовариств цей напрям діяльності було перенесено на наднаціональний рівень, аби не допустити виникнення перешкод на шляху пересування товарів і послуг як на публічно-правовому, так і приватноправовому рівні. Правила конкуренції об'єднаної Європи отримали належне закріплення в установчих договорах², які поклали на Європейську комісію обов'язок контролювати дотримання встановлених правил конкуренції в усіх державах-членах, а також усунення передбачених ними видів порушень. З огляду на важливість конкурентної політики для забезпечення побудови й розвитку єдиного внутрішнього ринку не викликає подиву як той факт, що однією з головних функцій Комісії став контроль за дотриманням правил конкуренції, так і те, що майже вся відповідальність за проведення антимонопольної політики покладено на наднаціональні органи ЄС і передусім Комісію, тоді як відповідні національні органи лише надають їй допомогу і беруть участь в обміні інформацією. Про можливість Комісії забезпечувати виконання правил конкуренції на території Союзу свідчить практика її контролю за підтримкою національними урядами вітчизняних виробників. З 80-х років, коли почастишали випадки субсидування урядами окремих підприємств і навіть окремих галузей, Комісія зайняла жорстку позицію в цьому питанні,

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М. : ИНФРА-М, 2008 — С. 239–240.

² Правила конкуренції регулювали статті 4, 5, 65, 66 Договору про об'єднання вугілля і сталі, статті 85–94 Договору про Європейське економічне співтовариство, а згодом вони майже без змін увійшли до Договору про Європейське Співтовариство (статті 81–89).

встановивши чіткі правила, що регулюють відносини між державою і державними підприємствами в промисловості, енергетиці, транспорті, зв'язку, кредитуванні, телекомунікаціях. Щоправда, з урахуванням складності галузевих, регіональних та соціальних проблем вона інколи погоджувалася з національними програмами підтримки підприємств. Ще одним важливим досягненням ЄС стало поширення вільної конкуренції на ринок державних замовлень, де тривалий час існувала лише національна конкуренція. Інститутам Союзу знадобилося майже тридцять років, поки у 1987 р. Європейська рада не прийняла рішення про відкриття ринку державних замовлень¹.

Аналізуючи результати європейської інтеграції в економічній сфері, Ф. Бенаройа доходить висновку, що завдяки зменшенню обсягу адміністративної та митної документації, зростанню конкуренції і підвищенню спеціалізації, створенню великого ринку збуту, позитивному впливу на інвестиційний клімат, активному поширенню передових технологій вона суттєво сприяє підвищенню темпів економічного росту і посиленню конкурентоздатності². Так, функціонування єдиного ринку, економічного і валютного союзів сприяло росту ВВП ЄС³, зниженню темпів інфляції⁴, збільшенню обсягу торгівлі⁵, зниженню рівня невизначеності щодо динаміки обмінного курсу, підвищенню прозорості та загостренню конкуренції⁶.

¹ Европейский Союз : путеводитель / под ред. Ю. А. Борко (отв. ред.), О. В. Буторина. – М. : Интердиалект+, 1998. – С. 58.

² Бенаройа Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / (РЕЦЭП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru.

³ Зростання сукупного прибутку ЄС за рахунок єдиного ринку в 1994 р. становило 1,1–1,5 %.

⁴ У середині 90-х років показник інфляції був на 1–1,5 % нижче рівня, який був би зафіксований при відсутності єдиного ринку.

⁵ За період з 1997 по 2002 р. приріст обсягу торгівлі в зоні євро становив 14 %, а з країнами, що не входять до ЄС, – 8 %.

⁶ Бенаройа Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / (РЕЦЭП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru.

Реалізація чотирьох свобод і запровадження конкурентної політики створили необхідні правові передумови для повноцінної участі Євросоюзу в здійсненні економічної функції держави. Свідченням досягнення найвишого ступеня економічної інтеграції стало формування Економічного і валютного союзу (далі — ЕВС). Зазначимо, що жодний з трьох первісних установчих договорів не розглядав створення ЕВС як мету інтеграційного процесу. Валютне співробітництво держав-членів за ДЄЕС (статті 104–105) розглядалося лише як засіб, покликаний сприяти функціонуванню митного союзу. Рішення про створення валютного союзу (план Вернера) було прийняте в 1969 р., а програма з його реалізації — у 1971 р.

Створення валютного союзу передбачало: введення повної взаємної оборотності валют; забезпечення свободи пересування капіталів; створення фонду валютного співробітництва для підтримання паритету валют і координації грошово-кредитної політики держав-членів; фіксацію обмінних курсів і, можливо, перехід до єдиної валюти. Однак через відсутність на той час у межах Співтовариств єдиного економічного простору, а також несприятливі зовнішні фактори цей план було зірвано. Подальшими етапними кроками на шляху до побудови ЕВС стало створення «валютної змії» як механізму спільного плавання валют держав-членів у 1972 р.; запровадження в 1975 р. Європейської розрахункової одиниці (валюта-корзина); створення Європейської валютної системи в 1979 р. Рішення про побудову ЕВС було прийняте на Ганноверському саміті Європейської ради в 1988 р., коли була створена Комісія, яка в 1989 р. репрезентувала так званий «план Делора», що передбачав: повну лібералізацію руху капіталу всередині Співтовариства, об'єднання фінансових ринків, повну і незворотну конвертацію національних валют, жорстку фіксацію обмінних курсів і зведення до нуля існуючих меж коливань та зрештою заміну національних грошових одиниць на єдину європейську валюту¹.

¹ Европейский Союз : путеводитель / под ред. Ю. А. Борко (отв. ред.), О. В. Буторина. — М. : Интердиалект+, 1998. — С. 63–67.

Нормативне закріплення ЕВС відбувалося у Договорі про ЄС, який визначив створення Економічного і валютного союзу, що передбачатиме запровадження єдиної валюти як головний засіб сприяння економічному і соціальному прогресу, високому рівню зайнятості, досягненню збалансованого і сталого розвитку¹. Аналіз наслідків запровадження ЕВС дозволяє в цілому погодитися з думкою Б. Р. Фульчері, який вважає, що на сучасному етапі держави більше не здатні політичними засобами ефективно здійснювати власний суверенітет на фінансовому ринку: європейська інтеграція привела до тріумфу вільної циркуляції капіталів. Разом з тим він застерігає від невиправданого перебільшення значення ідей наднаціональності для державно-правового розвитку європейських держав. Справа в тому, що європейська інтеграція не є природним фактом, зовнішнім відносно політичної волі держави. Тому обов'язково має бути ще й внутрішня воля держави стосовно добровільної відмови від частини своїх прерогатив. Якщо держави-члени поступово відмовилися від здійснення контролю за переміщенням капіталів, то лише тому, що переконалися на власному досвіді, наскільки марно противитися загальносвітової тенденції.

Договір про ЄС (ст. 4) чітко розставив акценти у співвідношенні економічної і валютної політики Союзу — вони органічно пов'язані між собою і не можуть існувати окремо одна від одної. Так, якщо проведення спільної економічної політики має на меті створення єдиного економічного простору ЄС, то єдина валютна політика має сприяти реалізації цього завдання. Водночас, зрозуміло, що функціонування єдиної валюти в Союзі неможливо, доки існує суттєва диференціація між державами-членами ЄС в питаннях інфляції, у банківських ставках, рівнях державної заборгованості тощо. Виходячи з такої закономірності і з метою забезпечення ефективності функціонування ЕВС, ФРН запропонувала прийняти Пакт стабільності та зростання, який було підписано у 1997 р. Положення Пакту, Договору про ЄС (статті 98–100) та Рішення Ради №98/

¹ Договір о Европейском Союзе // Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М. : Изд-во НОРМА, 2002. — С. 526.

С35/01 «Про координацію економічної політики на третьому етапі Економічного і валютного союзу і про статті 109 і 109b ДЄС»¹ забезпечують на сьогодні правову основу координації економічної і валютної політики держав—членів ЄС.

Створення ЕВС обумовило перехід від координації до гармонізації бюджетної і фінансової політики, до запровадження єдиної грошової одиниці — євро. Цей крок дає підстави визнати ЕВС вищим ступенем економічної інтеграції, адже він передбачає передачу національними урядами інститутам ЄС компетенції в питанні регулювання грошової емісії і здійснення грошової політики. Це призводить до того, що держави-члени *de facto* добровільно позбавляються одного з фундаментальних суверенних прав, існування якого традиційно передбачено національними конституціями. Делегування Союзу здійснення компетенції у вказаних сферах обумовило створення такого наднаціонального органу, як Європейський центральний банк (ЄЦБ).

Створення ЄЦБ і Європейської системи центральних банків мало важливі правові наслідки для Європейського Союзу: по-перше, формування нових органів у рамках інституційної структури ЄС, які отримали повноваження для проведення валютної політики Союзу, включаючи емісію євро; по-друге, наділення ЄЦБ незалежністю, яка перевищувала незалежність будь-якого національного органу валютного регулювання, а також збільшення незалежності національних банків від власних урядів. Стаття 14 Статуту ЄЦБ також встановлює додаткові гарантії керуючим національними центральними банками — їх строк повноважень не може бути менше п'яти років, а також гарантії від необґрунтованого звільнення²; по-третє, обумовило зміну правового статусу національних центральних банків, оскільки для входження в зону євро державам-членам довелося змінити чинне законодавство, аби гарантувати їм такий ступінь незалежності, який передбачено ст. 130 ДФЄС.

¹ Право Европейского Союза : учеб. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Юристъ, 2004. — С. 525.

² Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М. : ИНФРА-М, 2008. — С. 277, 453.

Все це дало підстави констатувати факт «прямої гармонізації» правового статусу центральних банків держав—членів ЄС¹. Таким чином, сьогодні існує достатньо підстав, аби визнати домінування Європейського центрального банку над національними банками, що проявляється в різних сферах².

Протягом всього періоду європейської інтеграції відбувалося поступове нарощування повноважень інститутів ЄС у фінансовій сфері. Однак світова фінансова криза, яка породила проблему забезпечення життєздатності валютного союзу, а отже, і самого ЄС, внесла суттєві корективи в усталену практику реформування інституційної системи ЄС. Фінансова криза спонукала Союз до розширення сфери правового регулювання ЕВС, змушуючи як інститути ЄС, так і національні уряди не тільки в майбутньому розробити більш жорсткий механізм контролю фінансового сектору ЄС, який би дозволив на ранній стадії виявляти і ліквідувати системні ризики, а також ефективно розв'язувати екстрені ситуації та конфлікти, але й вдаватися до ефективних негайних заходів, які б дозволили врятувати єврозону ЄС. Фінансові аналітики зазначають, що внаслідок рішучих дій Дирекції ЄЦБ, які не завжди були передбачені чинним законодавством ЄС, його статус в інституційному механізмі Євросоюзу зазнав суттєвих змін у напрямі розширення його впливу і політичної значущості як на наднаціональному, так і національному рівні. Сьогодні важко віднайти таку фінансову сферу, у функціонування якої він би не втрутився з метою відновлення стабільності зони євро і допомоги національним урядам.

Проведений аналіз засвідчує, що лише на перший погляд може здатися, що повноваження Союзу в межах економічної політики зводяться переважно до діяльності координаційної,

¹ Smits R. The European Central Bank: Institutional Aspects / R. Smits // *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 45., 1996. — С. 332.

² Більш детально див.: Гришин А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Гришин. — М., 2010; Чегринец Е. А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Егор Алексеевич Чегринец. — М., 2001. — С. 159–170.

підтримуючої або такої, що доповнює діяльність національних урядів. Насправді це далеко не так, якщо взяти до уваги, які важливі напрями економічної функції держави опинилися нині у виключній компетенції ЄС або у спільній з державами-членами компетенції. Передусім підкреслимо, що створення єдиного внутрішнього ринку і ЄВС обумовило передачу Союзу державами-членами низки суверенних прав і окремих повноважень у сфері бюджетної, валютної, емісійної та податкової політики. Крім того, держави-члени зобов'язалися розглядати власну економічну політику лише як вираз спільного інтересу, проводячи її так, аби сприяти досягненню цілей Союзу в контексті основних орієнтирів, вироблених інститутами Союзу (статті 98, 99 Договору про Європейське Співтовариство), внаслідок чого вона певною мірою втратила самостійність і самодостатність.

Аналізуючи підсумки реалізації економічної функції в масштабах ЄС, слід визнати, що зростаюча взаємозалежність національних господарств, синхронізація економічних процесів призводить до послаблення асинхронності періодів спаду та підйомів темпів економічного зростання, зменшення можливостей для маневрування в кризові періоди, що наочно доводить сучасна економічна криза, яка болісно зачепила Євросоюз. Отже, функціонування єдиного внутрішнього ринку значно посилює дію ринкових сил, причому як позитивних, так і негативних¹.

В умовах інтеграції та міжнародної кооперації економічні механізми здатні суттєво впливати як на світові процеси, так і на політику окремих держав. За допомогою цих механізмів окремі міждержавні союзи (передусім Європейський Союз) та міжнародні організації економічного спрямування (наприклад, СОТ), використовуючи свою привабливість для інших держав, здатні отримувати певний контроль над останніми без застосування явно вираженого втручання в їх внутрішні

¹ Кондратьєва Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность / Н. Б. Кондратьева: Доклады Института Европы. № 143. – М. : Квадрат С, 2004. – С. 9.

справи і у будь-якому разі без застосування примусу¹. Використовуючи процедуру вступу до Союзу (організації), у який вмонтований механізм адаптації національного права, політичної, економічної і соціальної систем до його вимог і стандартів, такі міждержавні союзи (міжнародні організації) здатні нав'язувати країнам-кандидатам вигідні для себе моделі господарських відносин і зв'язків і навіть модель економічної системи. Внутрішні пріоритети і ціннісні орієнтири міждержавних союзів (міжнародних організацій) накладають відбиток на всі сфери економічної інтернаціоналізації. Однак впливом лише таких союзів (організацій) на національну економіку і фінансову систему справа не обмежується. На сьогодні численні транснаціональні корпорації, а також міжнародні фінансові організації утворюють світову фінансову надбудову, яка здатна цілеспрямовано або опосередковано призводити до обмеження реалізації суверенних прав держави, що охоплюються поняттям «економічний суверенітет» держави. Д. В. Задахайло зазначає, що транснаціональні суб'єкти давно і відкрито протиставляють себе суверенним державам, конкуруючи з ними з широкого кола міжнародних і внутрішніх економічних, політичних і соціальних питань, ставлячи під сумнів задекларований суверенітет більшості сучасних держав. При цьому вони створюють власні світові структури, які забезпечують їм умови самозбереження і саморозвитку².

Не заперечуючи значний позитивний вплив економічної інтеграції на реалізацію економічної політики національних

¹ Цю думку поділяють й інші автори, наприклад: Вельяминов Г. М. Международное экономическое право и процесс. Академический курс / Г. М. Вельяминов. – М., 2004. – С. 22–27; Фархутдинов И. З. Экономический суверенитет государства в условиях глобализации / И. З. Фархутдинов // Право и безопасность. – 2008. – № 3 (28); Делягин М. Конец проекта. Европейский союз, похоже, уперся в свои границы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://keeper89.blogspot.com/2009/10/blog-post_225.html.

² Задахайло Д. В. Забезпечення економічного суверенітету держави як функція правового господарського порядку / Д. В. Задахайло // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. – Х., 2009. – С. 24.

держав, слід погодитися з тими авторами, які вважають, що це важлива, але лише одна зі складових успіху. Дійсно, процес функціонування і розвитку єдиного внутрішнього ринку ЄС забезпечує певне підвищення економічної активності, зростання схожості економічних структур, зближення цін на товари і послуги, розширення можливостей для конкуренції й переймання досвіду та технологій, внаслідок чого здійснюється «перелив кон'юнктури» і «зрощування національних господарств». Разом з тим факт вступу до ЄС не може замінити внутрішніх економічних та інституційних реформ. Ф. Бенаройа підкреслює, що інтеграція ринків, які географічно межують один з одним, є недостатньою умовою сталого економічного зростання, а отже, важливу роль здатний відіграти зміст регуляторної діяльності, що здійснюється національними урядами¹. Цей приклад наочно доводить, що основний тягар щодо здійснення економічної функції, як і раніше, несуть національні держави, тоді як діяльність Союзу має хоча і надзвичайно важливий, але субсидіарний характер.

¹ Бенаройа Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / (РЕЦЭП) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru.

УДК 343.531:341.215.2

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

Проблеми конституційного регулювання членства в Європейському Союзі

Становлення і розвиток державності на основі норм Конституції є одним з актуальніших завдань реформування політичної, економічної й правової системи суспільства, входження України до європейського співтовариства. Процес державотворення на демократичних засадах відбувається з моменту проголошення незалежності України, однак проходить він досить складно, що зумовлено перехідним етапом розвитку української держави і суспільства; низьким рівнем політичної і правової культури населення і політичної еліти країни; відсутністю чіткої і послідовної стратегії державотворення і правотворення; перманентним станом політичної кризи, що супроводжується жорсткою конфронтацією владних структур; поширенням корупції і організованої злочинності тощо. До внутрішніх факторів, що гальмують процес утвердження державності, додаються ще й зовнішні. Слід зазначити, що кінець ХХ — початок ХХІ ст. позначився суттєвим переглядом усталених політичних, економічних і соціальних теорій і практики їх втілення. Образ соціального миру, втіленням якого була національна держава, стрімко зазнає змін. Трансформуються завдання і функції держави, перетворюється державна влада, змінюючи свою сутність і соціальне при-

значення, порядок реалізації своїх суверенних прав і повноважень, формується мережевий політичний простір тощо. При цьому процес трансформації держави відбувається на тлі нових явищ соціальної дійсності, що перебувають у стані напруги між собою: глобалізація і сталий розвиток; новий світовий порядок, відновлення імперських традицій, створення інтегративних об'єднань, внутрішньодержавна регіоналізація і збереження суверенної держави як ключового суб'єкта міжнародних відносин; відданість ринковим принципам і механізмам та їх нездатність попередити і подолати глобальну фінансово-економічну кризу тощо. Крім того, слід зважати на той факт, що в умовах сьогодення¹ все частіше висловлюються деструктивні ідеї на кшталт таких: необхідно проведення «десуверенізації» шляхом поширення демократії західного зразка в інтересах транснаціональної солідарності; в глобальній системі світового порядку відбувається «розчинення державного суверенітету»²; суверенітет має стати привілеєм, який необхідно заслужити³; старе міжнародне право, в основі якого був принцип непорушності суверенітету, не відповідає реаліям сьогодення, йому на зміну повинні прийти нові принципи, засновані на обмеженні суверенітету на користь дотримання прав людини⁴; принцип суверенітету слід замінити на

¹ Точніше, ідеї обмеження державного суверенітету висловлювалися і раніше, наприклад англійський правознавець Х. Лаутернпахт у середині ХХ ст. обгрунтував правомірність втручання у внутрішні справи держави з «міркувань гуманності» (Оппенгейм Л. *Международное право* / Л. Оппенгейм. – М., 1948. – Т. 1. Полумом 1. – С. 270, 285-286).

² Gottlieb G. *Nation against State : a New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty* / G. Gottlieb. – N.Y., 1993; Fowler M. R. *Law, Power, and the Sovereign State: the Evolution and Application of the Concept of Sovereignty* / M. R. Fowler, J. M. Bunck. – University Park, 1995. – P. 137-138; Robinson W. I. *Capitalist Globalization and the Transnationalization of the State* / W. I. Robinson. – London : Routledge, 2002. – P. 71.

³ Кузнецова Е. Суверенитет. Незыблемый и неделимый? Суверенитет государства может быть ограничен, если оно им злоупотребляет // *Международная жизнь*. – 2004. – № 7–8.

⁴ Ришар Ж.-Ф. Двадцать лет спустя. Глобальные проблемы и способы их решения // *Россия в глобальной политике*. – 2003. – Т. 1. – № 2. – С. 164; Сунгуров А. Миропорядок в XXI веке: суверенитет государства и защита прав человека [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prof.msu.ru/publ/balk/005.htm>.

принцип незалежності¹ та ін. Очевидно, що популяризація подібних ідей шкідлива для будь-якої держави, але особливу небезпеку вони становлять для країн, що перебувають на етапі утвердження своєї державності.

Як реагує держава на ці або інші виклики сучасного світу? Проблеми трансформації держави пов'язані з еволюцією самого процесу управління соціально-політичними процесами. Це породжує питання, якою повинна бути нова модель публічного адміністрування, чи не завдає шкоди суверенітету держави її членство в міжнародних, передусім наднаціональних, організаціях? Ці та інші питання гостро постають перед Україною, яка повинна розбудовувати свою державність не відповідно до старих стереотипів, а з урахуванням нових вимог і тенденцій розвитку.

Ідеї й цінності демократичної, правової держави виступають головними орієнтирами відродження і розбудови української державності, здійснення комплексу соціально-економічних і політико-правових перетворень. Цілком закономірно, що вони отримали своє визнання і нормативне закріплення в Конституції України. Така ціннісна орієнтація на розбудову правової державності обумовлена об'єктивними потребами суспільного й політичного розвитку, зокрема утвердженням принципу верховенства права в усіх сферах життєдіяльності держави і суспільства. Шлях України до втілення ідеї правової держави ускладнений низкою негативних факторів, успадкованих з минулого. Серед них: багатовікові традиції авторитарного і навіть тоталітарного правління, одержавлення суспільства, низький рівень правової культури і поширення нігілістичних поглядів, відсутність усталених правових і демократичних традицій тощо. Все це істотно гальмує процес лібералізації й демократизації суспільної свідомості, сприйняття і засвоєння нових правових і політичних цінностей і стандартів, що в свою чергу суттєво ускладнює вибір і реалізацію стратегічного напрямку розвитку держави і суспільства. У цих умовах очевидно, що успіх здійснюваних ре-

¹ Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом : пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – С. 47-48.

форм значною мірою залежить від історичної самоідентифікації народу України¹, від раціонального сполучення вітчизняної системи цінностей і досвіду із загально визнаними цінностями, загальноєвропейським вектором розвитку.

Слід погодитися з М. П. Орзіхом, А. Р. Крусян, О. В. Скрипнюком, що класичний конституціоналізм, на ідеях якого засновані українська конституційна теорія і практика, походить своїм корінням з правової культури заходу, якій притаманні захист приватної власності й обмеження (самообмеження) державної влади на користь громадянського суспільства і індивідуальної свободи². Відповідно після здобуття Україною незалежності відбулося не знайомство і сприйняття нової, чужої системи цінностей і принципів, а відновлення перерваної традиції українського конституціоналізму. У цьому сенсі включення до тексту Основного Закону України конституційних принципів демократичної, правової, соціальної держави, верховенства права, непорушності основних прав і свобод людини виглядало цілком закономірним, а обрання як стратегічного напрямку зовнішньої політики курсу на набуття членства в ОБСЄ, Раді Європи і Європейському Союзі — логічним і виправданим.

Європейський вибір — це невід'ємна складова національної ідеї і одночасно стратегічний напрям державно-правового

¹ Так, з тезою: «наша національна ідея — Україна європейська, з ліберальними цінностями, з людськими свободами і правами» в 2007 р. погодилося 62,5 % експертів, які переконані, що інтеграція до ЄС може стати загальнонаціональною ідеєю, яка об'єднає всі регіони України; не поділяють такої позиції чверть опитаних. В експертному середовищі домінує думка, що інтеграція до ЄС може мінімізувати (або ліквідувати) вододіл у геополітичних орієнтаціях українських громадян за таких умов: а) влада має здійснювати прозору, зрозумілу для громадян євроінтеграційну політику і здійснювати управління за європейськими стандартами; б) громадяни мають бути добре поінформовані про переваги та ризики приєднання країни до ЄС, а також мають відчувати конкретні позитивні результати реалізації євроінтеграційного курсу (Пашков М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня / влада. — 2007. — № 10 (639)).

² Орзіх М. П. Современный конституционализм в Украине. Вступление к украинскому конституционному праву / М. П. Орзіх, А. Р. Крусян. — К., 2006. — С. 56–57; Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : академічний курс / О. В. Скрипнюк. — Х. : Право, 2009. — С. 108.

розвитку України, про що вона заявила, проголошуючи незалежність. Вже у Постанові Верховної Ради УРСР¹ від 25 грудня 1990 р. Раді Міністрів було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах.

Підписання і ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами², затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу³, яка встановила основні напрями інтеграційного процесу, та схвалення Програми інтеграції України до Європейського Союзу⁴, яка підпорядкувала процес проведення внутрішніх реформ у контексті імплементації Угоди, засвідчило офіційне визнання Україною європейського вибору як стратегічного курсу зовнішньої політики держави. Це пов'язано з тим, що нині не панацеєю, але доволі ефективною відповіддю на численні виклики глобалізації є європейська інтеграція, яка, з одного боку, сприяє створенню сприятливих умов для функціонування ринкової економіки, а з другого — певним чином захищає (мінімізує негативний вплив) економіку, соціальну сферу і культуру держав, що входять до Європейського Союзу, від її руйнівних наслідків. Долучившись до процесу європейської інтеграції, Україна, використовуючи правові стандарти ЄС, що виступають орієнтиром для розвитку і удосконалення вітчизняної системи права, експертну і фінансову підтримку Союзу, отримує додаткові можливості для вирішення комплексу власних проблем.

¹ Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України : Постанова Верховної Ради УРСР від 25.12.1990 №5 81-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1990. — № 31. — С. 429.

² Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : ратифікована Законом України № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 214.

³ Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : затверджена Указом Президента України «Про затвердження Стратегії України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. № 615/98. // Офіц. вісн. України. — 1998. — № 24. — Ст. 870.

⁴ Програма затверджена : Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072 2000 // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 39. — Ст. 1648.

Слід зазначити, що курс на європейську інтеграцію традиційно визнається найважливішим зовнішньополітичним пріоритетом України. У проекті Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі віднесено до фундаментальних засад зовнішньої політики України. Це означає, що розбудова України як демократичної, правової держави нерозривно пов'язана з реалізацією курсу на європейську інтеграцію¹, що передбачає удосконалення конституційної моделі організації і здійснення державної влади відповідно до загальноєвропейських правових стандартів.

Потреба у формуванні нової міжнародної системи і визначенні правил нового світового правопорядку давно назріла, однак його реалізація з об'єктивних і суб'єктивних причин постійно відкладається. Провідні держави Західної Європи, які усвідомили нові тенденції і закономірності державно-правового розвитку, вдалися до створення після Другої світової війни інтеграційного об'єднання, яке з часом перетворилося на потужний економічний, а знедавна і політичний Союз, в якому приймаються спільні рішення з дедалі більш широкого спектру питань. Європейський Союз — це міждержавне об'єднання, стосовно правової природи якого точаться гострі дискусії². Не вдаючись в їх сутність, можна констатувати лише один висновок,

¹ Слід зазначити, що як застосування європейського критерію (відповідність стандартам об'єднаної Європи в усіх сферах життєдіяльності суспільства) для оцінки стану справ в Україні, так і обрання вступу до Європейського Союзу як стратегічної мети, а вироблених ним правових стандартів як належних орієнтирів для здійснюваних реформ обумовлене тим, що Україна за територією (географічний фактор), етнічним складом і культурою є державою європейською.

² Більш детально огляд проблеми див.: Яковюк І. В. Прояв наднаціональності в Європейському Союзі / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. — 2006. — № 12; Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Володимир Ігорович Сало. — Х., 2007. — С. 46—80; Якименко Х. С. Європейський Союз : правова природа об'єднання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. — Х., 2009. — С. 44—74.

з яким згодні майже всі: ЄС — це наднаціональна організація влади, в якій поєднуються наднаціональні та міжурядові форми і методи співробітництва, використовується практика досягнення численних «тіньових» консенсусів, проведення регіональних саммітів, що засвідчує факт формування регіонального «гегемоністського» (на думку окремих дослідників — квазіімперського)¹ погляду на світ, що, однак, «прив'язаний» до реалізації стратегічних національних інтересів держав-членів. На фоні вказаного процесу важко не помітити процеси соціальних трансформацій, які безпосередньо впливають на реалізацію фундаментальних конституційних принципів, що потребують критичного осмислення і управління на різних рівнях влади, що обумовлено низкою причин.

Під впливом процесів глобалізації й інтеграції об'єктивно змінюється сутність держави, проявом чого служить перерозподіл функцій держави між наднаціональним, національним і субнаціональним рівнями²; трансформація порядку реалізації державного суверенітету, який розглядається в контексті багаторівневої моделі управління або навіть концепції «імперського суверенітету», де роль «центра» реалізує наднаціональний рівень одноособово або спільно з національним рівнем влади.

Відбувається активний пошук нових моделей демократії, які б враховували нові форми і методи здійснення влади, зокрема її часткове перенесення з національного на наднаціональний і регіональний рівень³, а також дефіцит демократії,

¹ Яковюк І. В. Імперська ідея в організації та функціонуванні Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. — 2010. — № 19.

² Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Володимир Ігорович Сало. — Х., 2007.

³ Битяк Ю. П. Аналіз досвіду проведення регіональної політики країн Центральної і Східної Європи на етапі їх перебування в статусі країн — кандидатів в члени Європейського Союзу / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: аналітичний огляд / Битяк Ю. П., Любченко П. М., Петришин О. В. та ін. / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. — К., 2009.

який виникає у Європейському Союзі внаслідок часткового «відлучення» громадян і національних парламентів від здійснення влади і згортання демократичного контролю як за національними урядами, так і наднаціональними інститутами.

Формування наднаціонального рівня влади, в який поступово перетікає дедалі більше владних повноважень, закономірно веде до трансформації змісту такого фундаментального принципу правової держави, як поділ влади, що проявляється в зміні функцій гілок влади і співвідношення між ними.

Слід зазначити, що вказані тенденції прямо або опосередковано стосуються не лише держав-членів ЄС, але й держав, що набули статусу країни-кандидата, а також країн, зокрема України, що такого статусу не отримали, але перебувають з Європейським Союзом у договірних відносинах з приводу виконання передвступних зобов'язань (передусім адаптації національного законодавства до законодавства ЄС).

Позиції політиків, громадських діячів, бізнесменів і науковців стосовно місця і ролі держави в сучасному світі представлені широким спектром поглядів. Якщо одні автори вважають, що в умовах глобалізації має відбуватися «десуверенізація» держави, то інші є прихильниками підпорядкування держави інтересам великого бізнесу, визнаючи «суверенітет» споживача вищим за суверенітет держави, тоді як треті відстоюють традиційні погляди на державний суверенітет¹. Слід зазначити, що європейцям шляхом створення наднаціональної моделі влади в рамках ЄС вдалося, наскільки це можливо в сучасних умовах, досягти узгодження цих протилежних підходів.

Визначення особливостей реалізації суверенітету в умовах членства держави у складних міждержавних об'єднаннях є

¹ Див.: Битяк Ю. П. Аналіз досвіду проведення регіональної політики країн Центральної і Східної Європи на етапі їх перебування в статусі країн – кандидатів в члени Європейського Союзу / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: аналітичний огляд / Битяк Ю. П., Любченко П. М., Петришин О. В. та ін. / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К., 2009.

актуальною проблемою, стосовно розв'язання якої юридичною наукою і практикою досі не вироблено універсального підходу. Конституційний принцип державного суверенітету, що передбачає непідлеглість державної влади будь-якій іншій владі як усередині країни, так і за її межами, в Новітній час традиційно розглядався як фундаментальна вимога щодо забезпечення світового правопорядку. Паралельно із цим процесом відбувалося становлення системи міжнародних організацій, участь у яких певною мірою передбачає обмеження права національного уряду самостійно реалізовувати певні повноваження або навіть окремі суверенні права. Однак у цьому випадку має місце добровільне самообмеження права реалізації суверенних прав, оскільки держави свідомо погоджуються із тим, що їм доведеться узгоджувати з іншими держава-членами порядок реалізації окремих своїх повноважень або передати право їх здійснення наднаціональним інституціям. Далі всіх у цьому напрямі пішли країни Європи, утворивши наднаціональний за своїм характером Європейський Союз, який бере безпосередню участь у реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави. Відносини між ЄС і його членами побудовані на принципах субсидіарності, солідарності, інтегрованого економічного простору і самообмеження національних урядів у питанні реалізації ключових суверенних прав, що, однак, не призводить до ліквідації їх суверенітету. Оскільки членство в Європейському Союзі пов'язане з певним обмеженням національної влади в питанні реалізації ключових суверенних прав, то перед державами-членами, а також країнами-кандидатами, зокрема й Україною, що в рамках заходів з підготовки до вступу в ЄС беруть на себе зобов'язання щодо адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, постає проблема конституційного визначення підстав прийняття і реалізації подібного роду зобов'язань. У контексті обговорення шляхів вирішення даної проблем слід вказати на існуючу певну відмінність позицій нових держав-членів з Центральної та Східної Європи порівняно з підходами старих членів Європейського Союзу, що традиційно на конституційному рівні приділяють мало уваги

державному суверенітету¹. Так, ч. 1 ст. 24 Основного Закону ФРН передбачає можливість передачі законодавчим шляхом Федерацією своїх суверенних прав міждержавним установам, а ч. 2 тієї ж статті зазначає, що ФРН готова погодитися на такі обмеження суверенних прав, які забезпечать мир і сталий порядок в Європі². Передачу Федерацією окремих суверенних прав міждержавним установам допускає також Конституція Австрії (ст. 9). Відповідно до ст. 88¹ Конституції Франції бере участь в ЄС і Європейських Співтовариствах з метою спільної реалізації деяких своїх повноважень, а згідно зі ст. 88² вона погоджується на передачу окремих повноважень інститутам Європейського економічного і валютного союзів. Передачу Європейським Співтовариствам права приймати рішення допускає і Конституція Швеції (§ 5, глави 10), а ст. 92 Конституції Нідерландів говорить про передачу міжнародній організації законодавчих, виконавчих і судових функцій згідно з міжнародним договором. Разом з тим конституції інших держав ЄС (Бельгії, Португалії, Фінляндії), регламентуючи відносини з ЄС, не містять положень про таке делегування суверенних прав чи повноважень.

Дещо інша ситуація складалася у стосунках між Європейським Союзом і країнами Центральної та Східної Європи, де ідею державного суверенітету неодноразово намагалися розіграти у популістських цілях окремі опозиційні сили з метою підвищення своєї популярності у суспільстві. Саме цим може пояснюватися той обмежений характер поправок до конституцій цих країн, які мали забезпечити адаптацію національної правової системи до вимог європейського правопорядку³.

¹ Зазвичай у конституціях країн Західної Європи положення про суверенітет або відсутні, або прописані нечітко (наприклад, Конституції Австрії та Бельгії), або згадується в контексті визначення джерела суверенітету (наприклад, Конституції Італії, Іспанії, Франції). І лише Конституція Португалії містить положення про державний суверенітет.

² Тут і далі див.: Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Изд. группа НОРМА—ИНФРА-М, 1999.

³ Шайо А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – №1(46). – С. 3.

Першою перейняла досвід західноєвропейських країн стосовно конституційного регулювання членства в ЄС Польща, яка в 1997 р. включила до Конституції (ст. 90) положення, згідно з яким держава може передати міжнародній організації (органу) на підставі міжнародного договору компетенцію органів державної влади в окремих справах. Згода на ратифікацію такого договору може бути виражена на загальнодержавному референдумі або двома третинами складу обох палат парламенту¹. Разом із тим у 1998 р. Сейм прийняв закон про вступ Польщі до ЄС, який містив застереження: «Розвиваючи власну ідентичність і зберігаючи суверенітет Польщі, ми прагнемо до ЄС, визнаючи його як організацію, яка поважає багатоманітність»². За прикладом Польщі у 2002 і 2003 роках внесли поправки до конституцій, що пов'язані зі вступом до Європейського Союзу, Чехія і Словенія. Однак не в усіх країнах процедура внесення відповідних змін до конституції виявився простим. Так, в Естонії процес внесення змін до Конституції розпочався ще у 1998 р., коли було розроблено проект, згідно з яким Естонії дозволялося брати участь у діяльності ЄС як асоціації держав, що вочевидь не відповідало правовій природі останнього. Узгодження формулювання конституційної норми розтягнулося на п'ять років, і лише у 2002 р. на референдумі було прийнято норму, яка відкривала шлях до членства в Європейському Союзі.

У процесі внесення змін до конституції країн ЦСЄ виокремилися два підходи до конституційного регулювання участі країн у діяльності Союзу. Так, якщо польські законодавці передбачили можливість передати міжнародній організації компетенцію, що належить органам державної влади, то угорські парламентарі дозволили передати ЄС лише право користуватися окремими із своїх конституційних прерогатив в обсязі, який необхідний для здійснення спільно з іншими державами-членами прав і обов'язків, які впливають з уста-

¹ Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : Вид-во «Фінн», 2009. – С. 183.

² Шайо А. Вступление в ЕС и его влияние на конституционный строй новых членов / А. Шайо // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2004. – №1(46). – С. 3.

новчих договорів, але ніяк не самі суверенні права. Обережність у питанні конституційного регулювання участі держави у складі ЄС продемонстрували і прибалтійські країни. Так, у Конституції Латвії передбачена можливість перегляду рішення стосовно вступу до ЄС в результаті проведення референдуму за народною ініціативою, а в Конституції Литви вказано, що держава бере участь у діяльності міжнародної організації, якщо це не суперечить її інтересам і не порушує її незалежність.

Проголошення курсу на вступ України до Європейського Союзу також потребує належного конституційного оформлення. Для вступу до ЄС необхідно внести доповнення до Конституції, які б допускали членство у наднаціональних організаціях і чітко регламентували питання делегуванням їм суверенних прав і повноважень. Під час розробки конституційних змін доцільно врахувати досвід Франції стосовно конституційного регулювання участі у наднаціональних об'єднаннях в тій частині, яка передбачає виділення окремого розділу конституції, присвяченого вказаній проблемі. Разом з тим вважаємо невдалим підхід, згідно з яким у конституції чітко вказується назва наднаціонального об'єднання, до складу якого входить держава, а також посилення на конкретну назву установчого договору, згідно з умовами якого вона бере участь в його діяльності. Загальновідомо, що Союз не раз змінював свою назву, як неодноразово змінював установчі договори. Відповідно чергове оновлення установчих договорів чи зміна назви об'єднання передбачатиме внесення змін до конституції держави.

При формулюванні конституційного положення про участь у міждержавному союзі принциповою є вказівка на принципи добровільності його утворення і субсидіарності в процесі функціонування¹, а також на принцип взаємності при делегуванні наднаціональним інститутам не суверенних прав і повноважень, а лише права їх реалізації.

¹ Більш детально див.: Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємодій національних держав і Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України . – 2004. – № 4.

Питання про вступ до міждержавного союзу або вихід з його складу вирішується законом, який потребує схвалення кваліфікованою більшістю голосів від конституційного складу парламенту або затвердження на референдумі, який призначається президентом. Показово, що в питанні стосовно прийняття рішення про вступ до Європейського Союзу в країнах ЦСЄ уряди вдавалися до проведення референдумів навіть тоді, коли ця конституція допускали прийняття рішення парламентським шляхом. При цьому формулювання питання, що виносилося на референдум, було гранично лаконічним і чітким, наприклад: «Чи згодні ви, щоб Угорщина стала членом Європейського Союзу?». Слід зазначити, що умови вступу до міждержавного союзу на референдум не виносяться. Ще одним принциповим моментом, на який слід звернути увагу, є практика, згідно з якою референдум з приводу набуття членства в Союзі або ратифікації установчих договорів проводиться виключно за ініціативою президента країни; відповідно проведення референдуму із вказаних питань за народною ініціативою не допускається.

Стосовно ратифікації установчих договорів в об'єднаній Європі склалася інша практика. Переважна більшість «старих» членів і усі нові члени ЄС уникають процедури винесення рішення про ратифікацію установчих договорів на затвердження референдумом. Це пов'язано із тим, що деякі уряди держав-членів ЄС занепокоєні імовірністю прийняття негативного рішення під час проведення референдуму, що блокує процес оновлення установчих договорів у рамках всього ЄС. Виправданість такого занепокоєння підтверджує досвід із ратифікацією Конституції для Європи і Лісабонських договорів, коли в першому випадку у Франції та Нідерландах, а у другому — в Ірландії результати референдуму були негативними, що у випадку з Конституцією для Європи призвело до згорання процедури ратифікації договору, а в другому — проведення повторного референдуму. В обох випадках це спричинило суттєве гальмування процесу реформування ЄС і поглиблення інтеграції.

Оскільки потенційно існує дві легальні процедури вираження згоди на ратифікацію договорів (парламентська і шляхом проведення референдуму), то постає питання щодо механізму обрання однієї з них. Вважаємо виправданим, щоб рішення після попередніх консультацій з президентом і прем'єр-міністром приймав парламент кваліфікованою більшістю голосів від свого конституційного складу.

Ще одним питанням, яке потребує врегулювання, бажано на конституційному рівні, є питання співвідношення національного і наднаціонального права. Як засвідчує досвід ЄС, обов'язковою умовою успішного розвитку інтеграційного процесу є визнання верховенства наднаціонального права над національним з питань, визначених установчими договорами. Відповідно Конституція має містити норму, в якій зазначено, що коли це впливає з ратифікованого Україною договору про створення міждержавного союзу, то прийняті ним норми застосовуються безпосередньо і мають пріоритет перед законами України у випадку колізії між ними.

Членство держави у складі Європейського Союзу, який створений як наднаціональна організація, закономірно призводить до певної трансформації змісту принципу поділу влади на рівні держав-членів. З розвитком інтеграційного процесу дедалі більше законодавчих актів приймається не на національному рівні парламентами держав-членів, а інститутами Союзу. При цьому правом виразу позиції держав-членів з питань формування поточного законодавства ЄС наділені виключно національні уряди, представники якого входять до складу головного законодавчого інституту ЄС — Ради Європейського Союзу, а також до численних допоміжних і підготовчих інстанцій, що діють при Раді та Європейській комісії. Така практика, започаткована з моменту створення Європейського співтовариства, призвела до істотного обмеження законодавчих прерогатив національних і Європейського парламенту з питань, пов'язаних з інтеграцією. Якщо врахувати, що компетенція ЄС постійно розширюється, то ця ситуація реально загрожує втіленню принципу поділу влади. Стурбованість європейської громадськості існуючим «дефі-

цитом» демократії, який має місце в ЄС, але закономірно переливається й на національний рівень, викликала розробку положень Лісабонських договорів (аналогічні положення містила і Конституція для Європи) щодо форм участі національних парламентів у законотворчій діяльності ЄС¹. Такі форми участі є загальними для всіх держав-членів ЄС, що, однак, не виключає можливості розробки на національному рівні додаткових механізмів залучення парламентів до європейських справ. З огляду на це покажемо як приклад Німеччини, Конституційний суд якої з приводу ратифікації Лісабонських договорів прийняв важливе для розвитку інтеграційного процесу рішення — він визнав ряд положень супровідного закону, пов'язаного з ратифікацією Лісабонських договорів, неконституційними і зобов'язав Президента відкласти офіційну ратифікацію договору до прийняття необхідних поправок до закону, які б посилили роль парламенту з європейських питань. Конституційний суд вказав, що при передачі суверенних прав Європейському Союзу і визначенні процедур прийняття рішень в ЄС вищі органи державної влади Німеччини зобов'язані слідкувати, аби політична система як ФРН, так і Союзу відповідала демократичному духу Основного Закону. Відповідно парламент має зберегти за собою «завдання і повноваження основоположної політичної значущості». Було також зазначено, що, по-перше, виходячи із змісту Основного Закону, ФРН не може стати частиною загальнофедеративної держави; по-друге, питання війни і миру, юстиції, оподаткування, засобів масової інформації, соціальної політики, освіти, взаємовідносин з релігійними організаціями повинні вирішуватися і визначатися законодавчим шляхом у самій Німеччині. Наполягаючи на розширенні можливостей впливу національного парламенту на європейські справи, Конституційний суд ФРН намагається створити своєрідні

¹ Стаття 12 Договору про ЄС, Протокол про роль національних парламентів в Європейському Союзі, Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності (див.: Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. — М. : ИНФРА-М, 2008 — С. 117–178, 392–395, 396–401).

гарантії від занадто великої концентрації влади на наднаціональному рівні.

На виконання цього рішення була розроблена нова редакція супровідного закону, яка містить такі важливі положення: рішення щодо принципів змін (розширення компетенції, перегляд правил голосування або прийому нових членів) всередині ЄС повинні попередньо отримувати згоду парламенту, а не лише федерального уряду; без схвалення парламенту федеральний уряд і його представники в ЄС неправомочні давати згоду на запровадження спільної оборони в ЄС, реформування спільної зовнішньої політики і політики безпеки, визначення довгострокових фінансових рамок, рішень у рамках «посиленої співпраці»; передбачена можливість парламентського звернення до Суду ЄС у випадку, якщо виникне питання, чи не є певне рішення ЄС вторгненням у «національні суверенні права».

З урахуванням викладеного вважаємо за доцільне доповнити Конституцію України нормою, в якій передбачити, що у випадку направлення до органу (інституту) міждержавного союзу проекту нормативно-правового акта, який містить положення, що належать до компетенції парламенту, Кабінет Міністрів України передає їх до Верховної Ради України. Кабінет Міністрів України також може передавати Верховній Раді України будь-які інші документи, що походять від будь-яких органів (інститутів) міждержавного союзу. У міжсесійний період резолюції стосовно проектів актів, зазначених у попередній частині даної статті, приймаються у порядку, визначеному регламентом Верховної Ради України.

Україна завжди проявляла заінтересованість у створенні загальноєвропейської системи безпеки. Формування спільної політики безпеки і оборони, що чітко окреслена в Лісабонських договорах¹, дає підстави допустити імовірність у віддаленій перспективі втілення в життя ідеї про створення такої системи в Європі. Відповідно держави, зокрема й Україна, що прагнуть набути членства в ЄС, повинні на конституційному рівні вре-

¹ Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М. : ИНФРА-М, 2008 – С. 200–205.

гулювати питання про правові підстави участі у подібного роду системі. Для цього необхідно внести доповнення до Конституції, які б передбачали можливість участі України у системі взаємної колективної безпеки в Європі і, як наслідок, передачі права реалізації окремих суверенних прав. Доцільно, аби питання про вступ до системи взаємної колективної безпеки в Європі або вихід з її складу вирішувалися законом, схваленим кваліфікованою більшістю голосів Верховної Ради України, або затверджувалися б на всеукраїнському референдумі, який призначається Президентом України.

З урахуванням того, що забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі віднесено до фундаментальних засад зовнішньої політики держави, і на підставі проведеного аналізу європейських підходів до конституційного регулювання питань стосовно набуття членства в наднаціональній організації й виходу з неї, ратифікації установчих договорів і ролі парламенту в цьому процесі можна дійти висновку, що в Україні назріла необхідність розробки конституційних змін, що створять необхідні правові передумови для її членства в Європейському Союзі як наднаціональному міждержавному союзу.

УДК 347.73:336.746(477)

Є. О. Алісов, доктор юридичних наук, доцент, декан факультету підготовки кадрів для МВС, професор кафедри фінансового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

До питання про еволюцію та стан монетарного права України

Вирішення багатьох значущих теоретичних проблем у галузі фінансового права у постсоціалістичний період з нових ідеологічних позицій в умовах реформування політичної та соціальної системи суспільства іноді вимагає відмови від традиційних поглядів на усталені процеси та явища, переосмислення звичних теоретичних моделей та конструкцій. Це значною мірою стосується фундаментальних положень фінансово-правової науки, зокрема питань про предмет, метод та систему фінансового права. Дискусії з цього приводу мали місце ще за радянських часів в умовах дії усталеної адміністративної системи господарювання. Тим більше потребує свого вирішення це питання у нових економічних та соціально-політичних умовах, коли система економічних відносин у суспільстві зазнала докорінних змін.

Указані проблеми не є суто «академічними», відірваними від практики правового регулювання фінансових відносин. Вони безпосередньо пов'язані з вирішенням стратегічного завдання — необхідністю створення дійового механізму пра-

вового регулювання публічних фінансів в умовах ринкової економіки.

Зазначимо, що за пострадянський період фінансово-правова наука в країнах СНД досягла певних успіхів. Висловлено пропозиції щодо більш чіткого визначення у нових соціально-політичних та економічних умовах предмета правового регулювання фінансового права, ведуться гострі дискусії щодо змісту та структури методу цієї галузі права, її системи тощо. Таким проблемам свої дослідження присвятили Д. В. Винницький¹, Л. К. Воронова², О. П. Гетьманець³, С. В. Запольській⁴, О. П. Орлюк⁵ та ін. Однак серед багатьох дискусійних питань, у тому числі щодо визначення системи фінансового права, поки що не досягнуто однакості чи принаймні більш-менш чіткої визначеності. Це, крім іншого, стосується й з'ясування місця в системі фінансового права групи правових норм, які регулюють суспільні відносини, що пов'язані з організацією 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.

На превеликий жаль, у наукових колах до останнього часу широко не обговорювалися питання про роль, значення, а також місце в системі фінансового права правового інституту грошового обігу та пов'язаного з ним правового інституту валютних відносин. Слід зробити застереження, що у своїй сукупності таке утворення ми можемо назвати «монетарне

¹ Винницький Д. В. Предмет и система финансового права на современном этапе / Д. В. Винницкий // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5. — С. 30–42.

² Воронова Л. До дискусійних питань щодо предмета і методу фінансового права / Л. Воронова // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2003. — № 2–3 (33–34). — С. 313–324.

³ Гетьманець О. П. Предмет бюджетного права України / О. П. Гетьманець // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. — Вип. 20. — С. 314–320.

⁴ Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. — М.: РАП, Эксмо, 2008. — С. 63–96.

⁵ Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс : підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2010. — С. 87–102.

право» і розглядати його як іманентну складову фінансового права.

При цьому слід наголосити, що відсутність наукового інтересу до цієї сфери правового регулювання публічних фінансів, з одного боку, можна пояснити надзвичайною складністю предмета дослідження, а з другого — наявністю інших вагомих проблем у фінансово-правовій науці.

Вплив грошей як об'єктивного економічного явища на сучасну організацію фінансової діяльності держави є безумовним, і тому, не з'ясувавши і не визначивши особливості правового регулювання суспільних відносин, що пов'язані з організацією грошового обігу, неможливо вибудувати дійову систему правового регулювання публічних фінансів. Тому вирішення питання про місце монетарного права в системі фінансового права, його еволюцію є актуальним та значущим. У такому контексті метою даної статті є висвітлення специфіки становлення та розвитку в Україні цього структурного елементу фінансово-правової галузі.

Слід наголосити, що дане питання має свою історію. Свого часу в фінансово-правовій літературі висловлювалися різні точки зору щодо кількості та належності певних фінансово-правових інститутів до відповідних структурних частин фінансового права. Традиційним для доктрини радянського фінансового права при розгляді питання про систему цієї галузі права було виділення як окремого інституту її Особливої частини певної сукупності правових норм, які регулювали грошовий обіг і закріплювали основи грошової системи СРСР. Як приклад можна навести точки зору Ю. А. Ровінського, Р. О. Халфіної та інших фахівців¹. У пострадянський період

¹ Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Воронова Л. К., Химичева Н. И. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 430—451; Советское финансовое право : учебник / под ред. Е. А. Ровинского. — 3-е изд. — М. : Юрид. лит., 1978. — С. 27, 308—335; Халфина Р. О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права / Р. О. Халфина // Вопросы советского административного и финансового права. — М.: Изд-во АН СССР, 1952. — С. 200, 213; Цыпкин С. Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства / С. Д. Цыпкин. — М.: Изд-во МГУ, 1983. — С. 35; та ін.

цієї позиції дотримуються О. М. Горбунова, О. Ю. Грачова, Н. Д. Еріашвілі, які вказують, що в Особливій частині фінансового права містяться інститути, які регулюють суспільні відносини, що виникають при банківському кредитуванні, грошовому обігу й здійсненні розрахунків чи закріплюють правові основи грошової системи¹.

Але існують і новітні наукові течії та погляди окремих науковців на проблему системи фінансового права, які утворили загрозу «розмивання» єдиної галузі фінансового права через спроби як включити до предмета її правового регулювання суспільних відносин, які традиційно охоплювалися предметом інших галузей, так і вилучити певні складові частини з фінансово-правової галузі, визнавши їх самостійними утвореннями в системі права чи принаймні представити фінансове право своєрідним комплексним утворенням на кшталт господарського права². З чим не можна погодитися, оскільки такі пропозиції є загрозою для існуючого механізму фінансово-правового регулювання, мають деструктивний характер і не спрямовані на створення виваженого режиму фінансових правовідносин.

Зазначимо, що монетарне право як структурну складову не можна відділити від фінансового права, на що в літературі вже зверталася увага раніше³. Саме з цих позицій прослідку-

¹ Грачева Е. Ю. Финансовое право : учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юриспруденция, 2000. — С. 23; Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М.: Юристъ, 1996. — С. 32; Эриашвили Н. Д. Финансовое право : учеб. для вузов / Н. Д. Эриашвили. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — С. 350.

² Винницкий Д. В. Предмет и система фінансового права на современном этапе / Д. В. Винницкий // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5 (244). — С. 37; Винницкий Д. В. Российское налоговое право : проблемы теории и практики / Д. В. Винницкий. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. — С. 17; Запольский С. В. О предмете фінансового права / С. В. Запольский // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5 (244). — С. 29; Петрова Г. В. Налоговое право : учеб. для вузов. — 2-е изд., стереотип. / Г. В. Петрова. — М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-М), 2001. — С. 25.

³ Алісов Є. О. Проблеми правового регулювання грошового обігу в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. — С. 32–33.

емо специфіку становлення та розвитку монетарного права в Україні, точніше, зовнішньої форми його прояву — відповідного законодавства. Отже, становлення та розвиток монетарного права України можна розглянути та виявити особливості такого процесу без з'ясування головних етапів розвитку відповідного законодавства, які в основному збігаються з періодизацією проведення в країні грошової реформи.

Але спочатку зробимо певне застереження. Як справедливо вказує В. Д. Лагутін, у складі колишнього СРСР наша республіка не мала власних національних державних грошей¹, а значить, не мала досвіду правового регулювання грошового обігу та організації валютних відносин. І хоча таке твердження з формальної точки зору не можна визнати беззаперечним, оскільки радянський карбованець можна розглядати як складену валюту союзних республік, усе-таки воно відповідає п. 6 ст. 73 Конституції (Основного Закону) СРСР від 07.10.1977 р., який встановлював, що віданню Союзу РСР в особі його вищих органів державної влади й управління підлягало, крім іншого, керівництво єдиною грошовою і кредитною системою². Крім того, згідно з п. 6 ст. 6 Закону СРСР «Про розмежування повноважень між Союзом РСР і суб'єктами федерації» від 26.04.1990 р. № 1457-І питання встановлення системи державних банків СРСР і єдиної грошової системи були віднесені до виключного відання Союзу РСР³.

Тому початок першого етапу грошової реформи збігається з прийняттям Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990 р.⁴, яка передбачала можливість введення власної валюти.

Його логічним наслідком є другий етап, що почався з 22.10.1990 р.⁵ введенням карток споживача з купонами, які

¹ Лагутін В. Д. Гроші та грошовий обіг: навч. посіб. — 2-ге вид., перероб. і доп. / В. Д. Лагутін. — К.: Знання, КОО, 1999. — С. 13.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Социалистических Республик. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 28.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 19. — Ст. 329.

⁴ Відом. Верхов. Ради Української РСР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

⁵ Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 3. — Ст. 13.

лімітували можливість застосування радянських грошей на території України.

Третій етап як еволюційний перехід від карткової системи регулювання до сурогатної валюти, пов'язаний зі спробою застосування з 03.07.1991 р. штемпельованих радянських карбованців.

Наступний, четвертий етап, бере свій початок 09.09.1991 р.¹, коли Президією Верховної Ради УРСР було прийняте рішення про застосування в готівковому обігу України власної тимчасової валюти, що, власне, і відбулося 10.01.1992 р., коли, з'являється купон багаторазового використання, що обертався нарівні з радянською валютою.

Початок п'ятого етапу датується 01.04.1992 р. і відбиває зміцнення сурогатної української валюти, яка на цей час вже домінує в готівковому обігу.

Шостий етап розпочинається з 07.11.1992 р.² і знаменує собою остаточне зміцнення тимчасової української валюти в економіці країни, оскільки це пов'язано з виведенням з безготівкового обігу України карбованця (рубля), яке реально відбулося 12.11.1992 р.

Сьомий етап (початок з 25.08.1996 р.) уособлює досягнення однієї із стратегічних цілей державного будівництва в Україні — введення визначеної Конституцією нової національної валюти країни — гривні. Таким чином, був завершений процес встановлення основного елементу грошової системи держави, з яким пов'язується завершення грошової реформи в Україні.

У літературі висловлюється думка, що хоча введення в обіг гривні у вересні 1996 р. і було актом, який охопив незначний за своєю тривалістю часовий відрізок, сутність грошової реформи не можна зводити винятково до цього факту, оскільки йому передували події, які кардинально змінили грошову систему, що діяла в Україні. Відповідно до наведеної точки зору, хоча кожна з проведених трансформацій у системі орга-

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 46. — Ст. 627.

² Банківська справа в Україні: законодавчі і нормативні акти. — Т. 2. — К.: ІнЮре, 1998. — С. 5(У)1.

нізації грошових відносин за своїм значенням може бути названа грошовою реформою, якщо виходити із суті і внутрішньої логіки проведених заходів, все-таки варто визнати факт проведення однієї грошової реформи, що тривала майже п'ять років¹.

Аналіз фактичних обставин суспільно-політичного й економічного життя України, а також змісту нормативних актів періоду 1990 — 1996 рр. дозволяє зазначити, що така точка зору в цілому є прийнятною, оскільки введення в обіг гривні ознаменувало завершення процесу створення основних елементів української національної грошової системи і її стабілізацію. І хоча заходи, які здійснювалися в ході грошової реформи, не мали програмної цілісності, все-таки вони поєднувалися однією генеральною метою — створенням на базі нової національної валюти стійкого механізму грошового обігу, який закріплювався та регулювався відповідним законодавством, яке можна назвати монетарним.

Основним результатом проведених протягом тривалого часу заходів в Україні, що узагальнено зветься грошовою реформою, було створення і розвиток базових елементів грошової системи, організація її структури. Заміна в грошовому обігу тимчасової грошової одиниці — купонокарбованця на гривню ознаменувала завершення процесу остаточного оформлення як національної грошової системи в цілому, так і окремих її елементів. Подальше завдання державного будівництва в Україні у сфері організації грошового обігу зводиться до забезпечення нормального функціонування грошової системи, вдосконалення окремих її елементів з урахуванням новітніх досягнень науки, техніки і технології, зокрема, створення дійового механізму електронного обігу грошей, співставлення й узгодження чинних у цій галузі національних стандартів із стандартами, що діють у інших країнах.

¹ Лютий І. О. Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки: монографія / І. О. Лютий. — К.: Атіка, 1999. — С. 74; Савлу М. І. Нова національна валюта гривня працює на економіку України / М. І. Савлу // Фінанси України. — 1997. — № 2. — С. 21.

Наголосимо також, що одночасно з проведенням грошової реформи в Україні будувалася система валютних правовідносин. Такий процес також мав декілька етапів. На жаль, через обмеженість обсягу даної статті неможливо детально зупинитися на особливостях розбудови валютної системи нашої країни. Зазначимо лише, що її підґрунтям став Декрет КМУ «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 р. № 15-93¹, який на багато років визначив валютну політику держави, окреслив принципи її здійснення, шляхи реалізації. Усі інші нормативно-правові акти, що регулюють валютні відносини, видаються з урахуванням чи, принаймні, у розвиток даного декрету.

Вкажемо, що водночас з утворенням системи грошового обігу і налагодженням валютних відносин в Україні була виведена і система відповідного законодавства, яке ми узагальнено назвемо монетарним. Його перший рівень утворюють норми Конституції України², які є основою для розвитку спеціального законодавства, що регулює грошовий обіг та валютні відносини. Другий рівень становлять такі Закони України, як «Про внесення змін до Закону України “Про застосування електронних контрольно-касових апаратів і товарно-касових книг при розрахунках із споживачами у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг”» від 01.06.2000 р. № 1776-III³, «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV⁴, «Про платіжні системи і переказ грошей в Україні» від 05.04.2001 р. № 2346-III⁵, «Про запобігання і протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом» від 28.11.2003 р. № 249-IV⁶, які безпосередньо відбивають специфіку структурування обігу грошей і валютних цінностей. Деталізація їх змісту здійснюється на третьому рівні правових регуляторів, який охоплює нормативні акти Президента України, КМУ, НБУ, Мінфіну України, інших міністерств і

¹ Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

² Там само. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

³ Там само. – 2000. – № 38. – Ст. 316.

⁴ Там само. – 1999. – № 29. – Ст. 238.

⁵ Там само. – 2001. – № 29. – Ст. 137.

⁶ Там само. – 2003. – № 1. – Ст. 2.

відомств¹. Остання група актів законодавства деталізує норми законів, безпосередньо визначає можливості застосування відповідних форм грошових розрахунків, порядок здійснення валютних операцій, умови їх реалізації тощо.

У контексті розгляду даного питання підкреслимо роль НБУ як центрального банку країни, оскільки акти саме цього органу утворюють фундамент правового регулювання відповідних форм грошового обігу, порядку здійснення валютних операцій. Тим більш це питання є значущим у світлі світової економічної кризи, яка виявила багато суттєвих проблем у сфері фінансово-правового регулювання.

Велике значення в останні роки набуває питання про захист економіки України, створення відповідних правових механізмів її функціонування в несприятливих економічних умовах. Серед найсуттєвіших важелів запобігання кризовим явищам у грошово-кредитній і валютній сферах — регулювання ліквідності банків та інших кредитно-фінансових установ, відсоткової ставки, обсягу грошової маси й обмінного курсу, які об'єднуються поняттям «грошово-кредитна політика». Тому актуальним на сьогодні є не просто вдосконалення правового регулювання державного управління економікою на ринкових засадах, а, що важливіше, — забезпечення правовими засобами національної економічної безпеки в умовах світової кризи.

Україна вже має достатній власний досвід подолання кризових явищ в економіці. Наприклад, у перші роки незалежності постановою Верховної Ради Української РСР від 03.07.1991 р. № 1291-ХІІ було затверджено Програму надзвичайних заходів по стабілізації економіки України і виходу її з кризового стану². З метою подолання економічної кризи приймалися й інші нормативно-правові акти.

Підкреслимо, що для забезпечення сталого розвитку економіки країни у ст. 99 Конституції України було визначено,

¹ Напр., див.: Про порядок встановлення ліміту залишку готівки в касах клієнтів, що обслуговуються органами Державного казначейства : наказ Держказначейства України від 12.05.2003 р. № 103 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 22. — Ст. 1010.

² Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 36. — Ст. 473.

що основною функцією НБУ є забезпечення стабільності грошової одиниці. Необхідно звернути увагу на те, що ст. 6 Закону України «Про Національний банк України» від 20 травня 1999 р. № 679-XIV¹ установлює, що НБУ на виконання своєї основної функції — забезпечення стабільності грошової одиниці України — сприяє стабільності банківської системи, що досягається реалізацією системи інших функцій цього органу й обумовленими ними формами державного регулювання банківської діяльності.

Такі положення значною мірою впливають на останні нормотворчі дії НБУ. Як найбільш вагомий нормативно-правовий акт, виданий НБУ з метою подолання кризових явищ в економіці країни, за останній час можна зазначити постанову Правління від 11 жовтня 2008 р № 319 «Про додаткові заходи щодо діяльності банків»². Її положення викликали багато дискусій у суспільстві, наукових і ділових колах, оскільки поряд з об'єктивними заходами по забезпеченню платоспроможності й ліквідності банків вводились певні обмеження, зокрема, у сфері проведення активних операцій банків, здійснення розрахунків за наданим клієнтами платіжними дорученнями, затримкою виконання прийнятих договірних зобов'язань. І хоча такі заходи й обґрунтовувалися необхідністю нейтралізувати вплив зовнішньої фінансової кризи й забезпечити стабільність банківської системи, захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банків, вважаємо, що НБУ саме інтереси таких осіб суттєво й порушив, обмежив надані їм законом права.

Слід також наголосити, що вироблення моделі державної грошово-кредитної й валютної політики в Україні в умовах економічної кризи провадиться на цей час на підставі тих самих правових норм, що й у докризовий період. Бракує дійових правових механізмів виходу країни з кризового стану, які передбачали б можливість створення специфічного режиму функціонування національної економіки у несприятливих умовах.

¹ Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 29. — Ст. 238.

² Українська інвестиційна газета. — 2008. — № 47. — С. 2.

І хоча останнім часом ситуація у цій сфері дещо покращилася, оскільки були прийняті дві змістовні постанови НБУ «Про затвердження Положення про рефінансування та надання Національним банком України кредитів банкам України з метою стимулювання кредитування економіки України на період її виходу на докризові параметри» від 4 лютого 2010 р. № 47 та «Про затвердження Положення про надання Національним банком України стабілізаційних кредитів банкам України» від 13 липня 2010 р. № 327, ситуація у цій сфері все ще залишається складною. Попереду кропітка нормотворча робота із забезпечення нормального функціонування економіки України в кризових умовах, що відповідає змісту восьмого етапу розвитку монетарного законодавства — його удосконаленню та розвитку. Пріоритетним завданням правового регулювання нині повинно бути забезпечення ліквідності кредитної системи з метою безперебійного функціонування економіки країни.

Як висновок можна констатувати, що, незважаючи на труднощі поточної кризової ситуації у фінансовій сфері, монетарне право як невід'ємна складова фінансового права існує та удосконалюється відповідно до потреб сучасного етапу державотворення в Україні, пройшло у своєму розвитку певні стадії, набрало усталеності та є вагомим чинником впливу на економічні відносини в країні.

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

Загальна частина фінансового права: актуальні проблеми

Питання системи фінансового права останнім часом є одними з найактуальніших у фінансово-правовій науці, предметом широкої наукової дискусії. Свідчення цього — проведення в Одесі у травні 2009 р. міжнародної науково-практичної конференції¹ саме з цієї тематики. Проте дискусія з приводу різних аспектів системи галузі фінансового права ще не привела до формування єдиної загальновизнаної концепції системи цієї галузі, а також до розробки єдиних підходів щодо вирішення основних теоретичних проблем у цій царині.

Проведення дослідження системи фінансового права на сучасному етапі є своєчасним з огляду на декілька моментів. По-перше, у вітчизняній фінансово-правовій науці дотепер відсутні спеціальні монографічні дослідження, присвячені комплексному вивченню системно-структурних проблем фінансово-правової галузі. По-друге, у пострадянський період сформувався принципово новий тип фінансово-правового

¹ Система фінансового права : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (27-28 травня 2009 р., Одеська нац. юрид. акад.). — Одеса : Фенікс, 2009. — 488 с.

регулювання, а фінансове право зазнало кардинальних змін, які стали віддзеркаленням соціально-економічних трансформацій. По-третє, процес кодифікації фінансового законодавства (на рівні бюджетного і податкового) суттєво вплинув на сприйняття системи фінансового права.

Проблема системи фінансово-правової галузі має не лише науково-теоретичний характер. По-перше, її вирішення дозволить сформулювати пропозиції стосовно перспективної законотворчої діяльності. Головною метою дослідження проблем загальної та особливої частин фінансового права, як півстоліття тому підкреслював Ю. А. Ровінський, має бути вдосконалення й кодифікація фінансового законодавства, приведення норм фінансового права у відповідність до тих змін, які відбулися за останні роки у фінансових відносинах¹. По-друге, оптимізувати викладання навчальних дисциплін фінансово-правового циклу, унеможливити дублювання навчального матеріалу. З цього приводу Ю. А. Ровінський зазначав: «Теоретичне значення загальної та особливої частин фінансового права полягає в тому, що вона сприяє вдосконаленню й підвищенню якості викладання»². Формування сучасної концепції системи фінансового права є необхідним для перегляду структури підручників з фінансового права та інших фінансово-правових дисциплін.

Однією з найменш досліджених проблем системи фінансового права є критерії виокремлення та принципи побудови її загальної частини. Виходячи з цього, метою даної статті є обґрунтування критеріїв виокремлення загальної частини фінансового права, визначення її структури, а також формулювання принципів її побудови.

Можливість виокремлення в структурі правової галузі загальної частини є свідченням об'єктивного існування цієї галузі. С. С. Алексєєв, розглядаючи загальну частину галузі як сукупність загальних інститутів, підкреслює, що вони утворюють специфічне об'єднання, яке не тільки виражає

¹ Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. – М. : Госюриздат, 1960. – С. 96.

² Там само. – С. 95.

єдність галузі, її цілісність, але й виступає її активним центром¹.

О. М. Горбунова зазначає: «Оскільки фінансово-правові норми встановлені державою, то все фінансове право складається з двох частин — Загальної та Особливої. До загальної частини фінансового права належать норми, що регулюють загальні принципи, правові форми і методи фінансової діяльності держави. Систему органів держави, що здійснюють фінансову діяльність, їх правове положення, а також правове положення всіх суб'єктів — учасників фінансових правовідносин. Сюди ж належать питання регулювання фінансового контролю в державі, питання закордонного фінансового права»². На наш погляд, наведені позиції авторитетного російського науковця є вельми дискусійними. Зокрема, виокремлення загальної та особливої частин у фінансовому праві не може пов'язуватися виключно зі встановленням цих норм державою. Будь-які правові норми встановлюються відповідними органами державної влади, а виокремлення загальної та особливої частин є результатом предметного групування норм і інститутів фінансового права за ознакою якісної однорідності відповідних фінансових правовідносин. До того ж дуже сумнівним здається твердження щодо включення до загальної частини фінансово-правової галузі питань зарубіжного фінансового права.

Сьогодні у фінансово-правовій науці існують прямо протилежні концептуальні підходи до розуміння природи цієї галузі, а відповідно і до її системи. Перший підхід, започаткований Д. В. Вінницьким, полягає в обґрунтуванні розуміння сучасного фінансового права як комплексної галузі, яка включає галузі емісійного, бюджетного та податкового права. Не будучи прибічником цього підходу, не можна не погодитися з Д. В. Вінницьким у тому, що «фінансові відносини, єдині з

¹ Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. — М.: Юрид лит., 1975. — С. 167-168.

² Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М. : Юристъ, 1996. — С. 31; Финансовое право : учебник / О. Н. Горбунова, Е. Ю. Грачева и др. ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. — М. : ТК Велби, Проспект, 2004. — С. 29.

економічної точки зору, не виявляють юридичної єдності»¹. Ми переконані в тому, що відсутність юридичної однорідності предмета фінансового права є основним чинником, який не дозволяє сформуванню повноцінної, цілісної, інтегрованої загальної частини, яка б виконувала функцію активного центру фінансово-правової галузі з реальним регулятивним потенціалом. Неможливість виокремлення єдиної загальної частини для структурних елементів галузі фінансового права, що традиційно включаються до її особливої частини, підтверджується сучасною практикою кодифікації бюджетного і податкового законодавства та повною відсутністю навіть спроб кодифікації на рівні фінансового законодавства.

Другий підхід, який поділяє переважна більшість фахівців, полягає у визнанні фінансового права єдиною галуззю, система якої будується за принципом її поділу на загальну та особливу частини. Проте необхідно звернути увагу на одну принципову особливість фінансово-правової галузі — тенденцію її інституалізації. С. В. Запольський, досліджуючи цю особливість, зазначає: «Аналізуючи історичний досвід фінансово-правового регулювання, ми повинні визнати, що гранична індивідуалізація як матеріальних, так і процесуальних норм, які застосовуються в межах кожного фінансового інституту, є не тільки особливістю, але й принципом»². Крім індивідуалізації, другим принципом сучасного фінансово-правового регулювання є автономізація інститутів фінансового законодавства. При цьому підкреслимо, що автономізація інститутів фінансового права є процесом об'єктивним, адже бюджетне і податкове право характеризуються наявністю власного юридичного режиму.

Принцип автономності податково-правового регулювання, а відповідно і податкового права в межах фінансового права закріплено в ч. 3 ст. 1 Закону України «Про систему оподаткування»: «Ставки, механізм справляння податків і зборів

¹ Винницький Д. В. Российское налоговое право: вопросы теории и практики / Д. В. Винницький. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. — С. 87.

² Запольский С. В. Дискуссионные вопросы теории финансового права / С. В. Запольский. — М. : РАП, Эксмо, 2008. — С. 83.

(обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита та збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу за електричну та теплову енергію, і пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування»¹. Враховуючи імперативну конституційну вимогу встановлення системи оподаткування, податків і зборів виключно законами України (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України), слід дійти висновку, що регулювання податкових відносин, пов'язаних зі справлянням податків і зборів, здійснюється виключно нормами податкового права.

За доби незалежності України тривалий час актуальним залишалося питання внесення змін до порядку справляння податків і зборів законами про Державний бюджет України. Конституційний Суд України в Рішенні від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007 сформулював правову позицію щодо змісту закону про Державний бюджет України: «Верховна Рада України не повноважна при прийнятті закону про Державний бюджет України включати до нього положення про внесення змін до чинних законів України, зупиняти дію окремих законів України та/або будь-яким чином змінювати визначене іншими законами України правове регулювання суспільних відносин»².

Юридична неоднорідність відносин, що становлять предмет фінансового права, змушує замислитися над проблемою єдності фінансово-правової галузі. Принциповим для визнання фінансового права єдиною, цілісною галуззю є можливість виокремлення в ній загальної частини. Досліджуючи процес

¹ Про систему оподаткування : Закон України від 18.02.1997 р. № 77/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 16. – Ст. 119.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) : Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2007 від 09.07.2007 р. // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 52. – Ст. 2132.

пізнання внутрішніх закономірностей формування, відокремлення і взаємозалежності окремих структурних частин об'єктивно існуючої системи права, С. М. Братусь підкреслював: «Один з істотних моментів даного процесу полягає у виявленні загальних для всіх інститутів або для основної їх маси рис, що свідчать про те, що ці інститути принципово однорідні та становлять у своїй сукупності дану галузь права. З цим пов'язано виокремлення норм загальної частини галузі права. Наявність загальних правоположень для певної групи інститутів свідчить про те, що вони належать до однієї галузі права і що така галузь права дійсно існує»¹. Складність виокремлення загальної частини у фінансовому праві є свідченням відсутності галузевої єдності нормативно-правових масивів (підгалузей та інститутів), що забезпечують регулювання бюджетних, податкових, банківських, валютних та інших фінансових відносин.

Досліджуючи питання системи фінансового права, необхідно враховувати, що кожна з галузей права є своєрідною не лише за ознаками її предмета, а й за специфікою внутрішньої побудови, характером взаємодії її елементів. Ситуація, яка на сьогодні склалася довкола системи фінансово-правової галузі, полягає в тому, що її предмет формулюється як сукупність відносин у сфері фінансової діяльності держави. Як наслідок, фінансові відносини вважаються єдиними з точки зору сфери їх реалізації, проте їх не можна вважати єдиними з міркувань юридичної однорідності. Під юридичною однорідністю галузевих правовідносин ми розуміємо єдність їх суб'єктного складу, єдність їх змісту, а також юридичних фактів, які є підставою виникнення, зміни та припинення таких відносин, єдність заходів примусу, що застосовуються до суб'єктів відповідних правовідносин.

Бюджетні, податкові, банківські, валютні відносини, які є юридично однорідними на інституційному рівні, складно визнавати однорідними з точки зору галузевої єдності фінансового права. Дійсно, якщо спробувати виокремити спільні

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

правоположення для бюджетного та валютного права або податкового та банківського, то зрозумілим стає складність навіть теоретичного моделювання загальної частини фінансово-правової галузі. Саме тому ми приєднуємося до думки С. М. Братуся, який підкреслював: «Якщо загальна частина для певної групи зовнішньо пов'язаних між собою інститутів не може бути виокремлена, це означає, що ці інститути регулюють різномірні суспільні відносини, між ними немає внутрішнього необхідного зв'язку. Норми загальної частини, будучи результатом логічної обробки певної сукупності правових норм, які регулюють певний вид суспільних відносин, відбивають об'єктивно існуючий зв'язок їх різних сторін і різновидів, що відокремлюються всередині них. З цими різновидами пов'язане існування конкретних правових інститутів всередині певної галузі права»¹.

Особливістю системи фінансового права є наявність елементів, які відповідають критеріям галузі права. Це стосується, насамперед, бюджетного та податкового права. І хоча вітчизняний законодавець відмовився від формального виокремлення загальних частин у Бюджетному² та Податковому кодексах України, їх фактична наявність не викликає сумніву. Навряд чи відмову від виокремлення загальних частин у зазначених кодексах можна вважати кроком уперед у процесі розвитку та вдосконалення законотворчої техніки, адже, як влучно зауважив Л. Л. Чантурія, «найбільша перевага загальної частини полягає в тому, що вона дає той фундамент, на якому буде збудований увесь правовий масив даного закону або галузі права»³. Зауважимо, що основна цінність загальної частини полягає в тому, що вона виступає синхронізуючим началом усієї системи галузевого регулювання, а тому її зна-

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

² Йдеться про Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI, який набрав чинності з 01.01.2011 року. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III містив загальну частину, яка включала перші чотири глави.

³ Чантурия Л. Л. Введение в общую часть гражданского права (сравнительно-правовое исследование с учетом некоторых особенностей постсоветского права) / Л. Л. Чантурия. — М. : Статут, 2006. — С. 60.

чення не може обмежуватися міркуваннями суто юридичної техніки. Побудова кодифікованого акта за пандектним принципом шляхом виокремлення загальної частини дозволяє уникнути дублювання норм у відповідних розділах особливої частини.

Негативним прикладом ігнорування доцільності виокремлення загальної частини в Податковому кодексі України є відсутність у ньому відповідним чином оформленого інституту забезпечення виконання обов'язку по сплаті податків і зборів. Цей класичний інститут загальної частини податкового права не виділяється на рівні окремої глави розділу II «Адміністрування податків і зборів (обов'язкових платежів)», а норми, що його утворюють, розчинені в цьому розділі. Разом з цим розділ IV «Податок на доходи фізичних осіб» включає ст. 176 «Забезпечення виконання податкових зобов'язань», зміст якої зводиться лише до переліку обов'язків платників цього податку та осіб, які мають статус податкових агентів¹. Таким чином, маємо кілька негативних наслідків такого підходу законодавця: по-перше, норми, що регулюють порядок застосування забезпечувальних заходів, не об'єднані в одну главу, а тому постає питання щодо їх кількості. Позитивним прикладом у цьому сенсі можна вважати підхід російського законодавця, який у главі 11 Податкового кодексу РФ «Способи забезпечення виконання обов'язків по сплаті податків і зборів»² закріпив норму, яка визначає вичерпний перелік таких способів, а також порядок застосування кожного з них. По-друге, законодавець підміняє фундаментальну податково-правову категорію «забезпечувальні заходи» іншою — «обов'язки платника податків», які є принципово відмінними за своєю правовою природою. По-третє, виникає питання щодо доцільності закріплення обов'язків платника податків у розділі, що визначає правовий механізм податку на доходи фізичних осіб, з

¹ Проект Податкового кодексу України від 21.09.2010 р. № 7101-І [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37984.

² Налоговый кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

урахуванням наявності статей 16 і 18, які встановлюють перелік обов'язків платників податків та податкових агентів.

Ще одним негативним наслідком відсутності в проекті Податкового кодексу України відокремленого інституту забезпечення виконання обов'язку по сплаті податків і зборів є невизначеність правової природи пені. Відповідно до пп. 14.1.162 п. 14.1 ст. 14 проекту «пеня — сума коштів у вигляді відсотків, нарахованих на суми грошових зобов'язань, не сплачених у встановлені законодавством строки»¹. Порядок нарахування та сплати пені регулюється главою 9 «Пеня», проте п. 111.2 ст. 111 глави 8 «Відповідальність» проекту Податкового кодексу України встановлено: «Фінансова відповідальність за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства встановлюється та застосовується згідно з цим Кодексом та іншими законами. Фінансова відповідальність застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені»². Якщо зазначене положення законопроекту набуде статусу правової норми після набрання чинності Податковим кодексом України, то платники податків почнуть масово оскаржувати податкові повідомлення-рішення, якими одночасно будуть застосовуватися штраф та пеня, адже це суперечить ч. 1 ст. 61 Конституції України: «Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення»³. Наведені приклади є яскравим свідченням необхідності ґрунтовного науково-теоретичного підходу до побудови загальної частини Податкового кодексу України.

З огляду на викладене слід дійти висновку, що за умови побудови системи фінансового права за пандектним принципом практично неможливим є формування загальної частини, яка б мала необхідний для сфери публічних фінансів реальний регулятивний потенціал. Відсутність її дотепер фінансового

¹ Проект Податкового кодексу України від 21.09.2010 р. № 7101-І [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=37984.

² Там само.

³ Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

кодексу в Україні, країнах СНД, а також тенденцій до його розробки є переконливим свідченням об'єктивної відсутності єдиної загальної частини для всієї фінансово-правової галузі. Цей висновок актуалізує питання щодо видів і кількості загальних частин у фінансовому праві. Відносно галузі цивільного права Л. Л. Чантурія обґрунтовує можливість існування кількох видів загальних частин: а) загальна частина, що є спільною для всієї галузі; б) загальні частини окремих підгалузей (зобов'язального права); в) загальна частина окремого інституту¹. Структура Бюджетного кодексу України та проекту Податкового кодексу України підтверджує висновок, що в фінансовому праві України формування повноцінної загальної частини можливо лише на рівні окремих підгалузей.

При дослідженні системи фінансового права слід виходити з об'єктивної наявності її складових, а саме загальної та особливої частини, незалежно від їх формального виокремлення у відповідних кодексах. Необхідно також враховувати, що процес кодифікації є певною мірою формалізацією існуючих об'єктивних закономірностей взаємодії норм та інститутів галузі права. Кодифікація не здатна породжувати на формально-юридичному рівні тих елементів системи галузі, які об'єктивно в ній відсутні.

¹ Чантурия Л. Л. Введение в общую часть гражданского права (сравнительно-правовое исследование с учетом некоторых особенностей постсоветского права) / Л. Л. Чантурия. — М. : Статут, 2006. — С. 61–62.

УДК316.48:343.2.01

М. І. Панов, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

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

Проблеми гносеології кримінально-правового конфлікту

Дослідження кримінально-правового конфлікту не є абсолютно новим питанням юридичної науки, але в конфліктологічній парадигмі їй вперше приділили увагу російські вчені В. М. Кудрявцев, В. П. Казимірчук, С. В. Кудрявцев¹ та українські науковці М. І. Панов, Л. М. Герасіна, В. А. Бачинін².

Між тим актуальність цієї проблеми лишається беззаперечною, бо із давніх часів і донині людство визнає: як неможливо цілком захистити себе від зла, настільки ж важко віднайти дієві засоби подолання злочинності; тож досліджувати її соціальну природу і чинники є постійно значуще завдання. Соціальну ситуацію рухомої антитези — нескінченного дво-

¹ Див.: Кудрявцев В. Н. Современная социология права / В. Н. Кудрявцев, В. П. Казимирчук. — М.: Юристъ, — 1995. — С. 223—235; Кудрявцев С. В. Конфликт и насильственное преступление / С. В. Кудрявцев. — М., 1991.

² Див.: Герасіна Л. М. Проблеми правової конфліктології: феноменологічний, гносеологічний та праксеологічний аналіз / Л. М. Герасіна, М. І. Панов. — Х.: Право, 2004. — С. 78—91; Бачинін В. А. Достоевский: философия, социология и психология преступления / В. А. Бачинин, Н. И. Панов. — Х.: Основа, 2001.

бою сил Добра і Зла, прихильників закону і беззаконня в суспільстві французький філософ Мішель Фуко діалектично пояснював необхідністю бачення єдності світу, в якому існує не тільки подібне, але й відмінне. Безумовно, світ при усій єдності є нескінченним у своєму багатоманітні, проте, як вважає філософ права В. А. Бачинін, ця думка «не скасовує інших питань щодо локалізації конкретних джерел і причин зла у вигляді типових форм пороку і злочинності»¹.

Навряд чи потребує спеціального пояснення твердження, що злочинна поведінка, власне злочин, а значить інтереси злочинця суперечать правовим цінностям і нормам держави та суспільства, входять у непримиренний конфлікт з інтересами окремих громадян. Чинне кримінальне законодавство, визначаючи сутність злочину, прямо трактує його як «конфлікт інтересів» криміногенних осіб або груп з державою, з правотлупхняними членами суспільства, що потребують захисту. Суспільна небезпечність — це матеріальна, змістовна ознака злочину (згідно зі ст. 11 КК України), яка «означає, що діяння (дія чи бездіяльність) завдає істотної шкоди фізичній або юридичній особі, суспільству чи державі, тобто об'єктам кримінально-правової охорони, або створює реальну можливість (загрозу) заподіяння такої шкоди»².

Злочин, де потерпілими є конкретні особи, як правило, створює конфліктну ситуацію міжособистісного (чи міжгрупового) рівня, яка розв'язується за участю державних правоохоронних інституцій та у процесі кримінального судочинства. У більшості випадків він не лише провокує передумови кримінального конфлікту, а безпосередньо становить його зміст і наслідки, а інколи й фатальну заключну стадію. Викрадання чужого майна, хуліганство, тілесні ушкодження різного ступеня тяжкості, навмисне вбивство та інші види злочинів пов'язані з ущемленням особистих (чи групових) інтересів, і завжди постають реальним проявом кримінально-правового конфлікту.

¹ Бачинин В. А. Достоевский: метафизика преступления / В. А. Бачинин. — СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2001. — С. 8–9.

² Тихий В. П. Злочин, його види та стадії / В. П. Тихий, М. І. Панов. — К. : Видав. дім «Промені», 2007. — С. 5.

Кримінальну поведінку людини детермінує не лише сила несвідомого «не-Я», але й діяльність її свідомого «Я», різні модальності особи — вітальна, соціальна і навіть духовна. Як особистість злочинець керується передусім вітальними потребами життя та егоїстичними імпульсами, корисливими мотивами, хибними пристрастями. Ці інстинкти за природою є біологічним підґрунтям індивідуалістських поведінкових реакцій, спрямованих у першу чергу на самозбереження. Звідси випливає теза: амбівалентність егоїзму полягає в тому, що він здатен виступати як позитивним, життєстверджуючим початком, так і основою деструктивно-кримінальних дій злочинця¹.

У традиційній кримінологічній моделі аналізу насильницьких злочинів недостатньо звертають увагу на міжособистісну взаємодію між злочинцем і жертвою, що відбувається до моменту скоєння злочину. Між тим інциденту насильницького злочину зазвичай передують певна послідовність взаємодій, які складаються із взаємних агресивних вчинків злочинця та реакцій потерпілого. Більш предметно цей аспект досліджували західні й вітчизняні віктимологи, що займалися аналізом поведінки постраждалих, приділивши головну увагу міжособистісній взаємодії злочинця і жертви. Зокрема, А. В. Рівман та Л. В. Франк, сприйнявши західний віктимологічний досвід і здійснивши власні глибокі емпіричні дослідження, дійшли висновку, що головним змістом злочинних та дозлочинних подій є специфічна міжособистісна взаємодія², а віктимолог В. Я. Рыбальська прямо ототожнює дозлочинні події з конфліктом, який розвивається за спіраллю³.

¹ Бачинин В. А. Достоевский: философия, социология и психология преступления / В. А. Бачинин, Н. И. Панов. — Х. : Основа, 2001. — С. 90–91.

² Див.: Ривман А. В. Виктимологические факторы и профилактика преступлений / А. В. Ривман. — Л., 1975; Франк Л. В. Потерпевшие от преступлений и проблемы советской виктимологии / Л. В. Франк. — Душанбе, 1977.

³ Див.: Рыбальская В. Я. Виктимологические исследования в системе криминологической разработки проблемы профилактики в системе преступлений несовершеннолетних / В. Я. Рыбальская // Вопросы борьбы с преступностью. — М., 1980. — Вип. 33.

Отже, як специфічні різновиди конфліктних ситуацій у сфері публічних правовідносин можна виокремити конфлікти, що стосуються кримінально-правової сфери (кримінальні конфлікти). Кримінально-правовий конфлікт, звичайно, є особливим феноменом, перш за все через свій результат (заклучну стадію), а також внаслідок специфіки виникнення, розгортання у просторі й часі та мотивацій учасників. Насильницький злочин або серія злочинів, що становлять зміст цього конфлікту, є результатом дії особливих механізмів протиборства, а факт застосування насильства у кримінально-правовому конфлікті характеризує його як конфлікт інтересів.

Для усвідомлення того, що кримінальним злочинам, як правило, передують конфліктна ситуація, доцільно звернутися до формулювань кримінального закону, де для визначення мотивів злочину застосовуються, наприклад, поняття помсти, ревнощів, злісті, неприязні т. ін. Передумовами кримінально-правового конфлікту можуть також стати чинники, які кримінальне законодавство формулює як «сильне душевне хвилювання, викликане протизаконними діями потерпілого», «опір представнику влади або іншим громадянам, що присікають протизаконні дії», «перешкоджання правомірній діяльності потерпілого, пов'язане з виконанням ним службового або громадського обов'язку» тощо. Емпіричні дослідження причин насильницьких злочинів, особливо у структурі сімейної злочинності, встановили, що їм найчастіше передують різного роду скандали, сварки, побутові негаразди, неприязні відносини. Узагальнення значної кількості актів міжособистісної агресії в соціумі підтверджує висновок, що кримінальний конфлікт містить більшість випадків застосування насильства.

Кримінально-правові конфлікти переважно неоднорідні. Передусім їх відрізняють за складом злочину, який постає як сенс конфлікту. Крім того, вони можуть мати різну кількість учасників: нерідко це лише дві людини (відповідно злочинець і потерпілий); зустрічаються і міжгрупові кримінальні конфлікти. Різними є предмет і об'єкти цих конфліктів, а також підстави їх виникнення. Одним з важливих критеріїв дифе-

ренціації даних конфліктів є критерій часу, тобто їх тривалість та кількість епізодів конфліктно-кримінальної взаємодії.

За останнім критерієм кримінально-правові конфлікти можна поділити на довготривалі та ситуативні (спонтанні). Довготривалі кримінально-правові конфлікти — це, як правило, ціла серія конфліктних епізодів. Їх суб'єктами можуть бути родичі, члени сім'ї, співмешканці, сусіди, знайомі, співробітники й інші люди, у відносинах яких присутні предмети розбіжностей, накопичується неприязнь, постійно виникають спірні теми. Конкретний зміст розбіжностей варіюється у різних проблемах — панування та підкорення в міжособистісних стосунках людей, що спільно працюють чи проживають, володіння чи поділ майна, аморальна поведінка тих чи інших суб'єктів, ревності у стосунках чоловіка і жінки (співмешканців) тощо. Подібні конфліктні відносини можуть розтягуватися на місяці або на роки, але закінчуються конкретним епізодом взаємодії, що вже містить склад злочину; цей кінцевий злочинний епізод (кримінальний інцидент) викликаний таким станом відносин, коли напруга досягає певного критичного рівня.

Найважливіша особливість кримінально-правових конфліктів полягає в тому, що частота й інтенсивність застосування агресії, насильства постійно збільшується, що, як правило, закінчується тяжкими злочинами. Перебіг подій у довготривалому конфлікті характеризується циклічністю, повторюваністю певних епізодів, а в його учасників виробляються стереотипні агресивні реакції; тому заключна кримінальна дія, коли приховані реакції прориваються у зовнішні плани, стає певним «зліпком» з минулих насильницьких ситуацій.

Основну кількість довготривалих кримінальних конфліктів становлять побутові суперечки, значна частина яких — конфлікти на сімейному ґрунті. Ці події часто містять епізоди застосування насильства вже на ранніх стадіях розвитку конфлікту. В одних випадках насильницькі дії в конфлікті скоюються тільки однією стороною (майбутнім злочинцем), в других — кримінальному інциденту передують взаємні побої і бійки. У більшості цих конфліктних ситуацій протиправні

насильницькі дії не є екстраординарними для учасників, не лише накопичення взаємної неприязні, а й звичка використовувати фізичну силу у відносинах відіграють вирішальну роль в обумовленні насильницького злочину.

Стаж взаємовідносин із застосуванням фізичного насильства, зокрема у сімейних конфліктах, може бути дуже значним. Деякі сучасні дослідження вказують: 30-40 % усіх тяжких насильницьких злочинів відбувається в сім'ї; особи, що загинули або отримали тілесні ушкодження на ґрунті сімейно-побутових конфліктів, посідають перше місце серед різноманітних категорій потерпілих від насильницьких злочинів; жінки і діти становлять 70 % усіх жертв тяжких насильницьких нападів, вчинених у родині. Третина жінок, що піддавалися фізичному насильству, відчувають посттравматичний синдром, який часто призводить до зловживання алкоголем і наркотичними препаратами; у них в 4-5 разів більше потреба психіатричного втручання та у 5 разів більше спроб самогубства, ніж у жінок, що не потерпали від фізичного насильства¹. За даними іншого опитування, 68 % жертв сімейного насильства зазнавали побоїв протягом усього подружнього життя, а 19 % ставали жертвами насилля і за часів співжиття до весілля, а 13% — навіть ще до початку спільного життя з майбутнім чоловіком. Хоча серед респондентів переважали жінки, у реальному сімейному житті чоловіки майже так само часто стають жертвами жіночого насилля².

Короткотривалі кримінальні конфлікти не завжди мають насильницьку «історію розвитку», та в їх русі до насильницького злочину суттєву роль відіграє акумуляція негативних емоцій і взаємної недовіри. Вирішальну роль можуть відіграти погрози, що застосовують сторони у численних дрібних сутичках і сварах. Встановлено: чим довше погрози використовуються у конфліктах між близькими людьми, тим більше ймовірність насильницького вирішення цих інцидентів.

¹ Бойко О. В. Насильство в сім'ї: соціологічний аналіз явища : автореф. дис. ... канд. соціол. наук / О. В. Бойко. — Х., 2003. — С. 11-13.

² Див.: Кудрявцев В. Н. Современная социология права / В. Н. Кудрявцев, В. П. Казимирчук. — М.: Юристъ, 1995. — С. 227.

Тож можна зробити висновок, що в ході розвитку кримінально-правових конфліктів, перш за все сімейних, насильницьких, виявляється тенденція до ескалації агресії, яка може мати як наочний, так і прихований характер, зростати поступово або виявитися в актах насильства лише на заключній, власне кримінальній, стадії конфлікту.

Інший різновид кримінально-правових конфліктів — ситуативні (спонтанні). Вони протікають у межах одного епізоду взаємодії, як правило, кримінального інциденту, що виникає під час сутички раніше незнайомих людей. Для соціологічної характеристики подібних ситуативних конфліктів слід зазначити, що на відміну від сутичок між близькими людьми, вони частіше за все відбуваються у громадських місцях: на вулиці, у парку, в барах, кафе тощо. Ці міжособистісні або міжгрупові колізії, що спонтанно виникають, не мають ніякої передісторії, розгортаються на підставі різноманітних, частіше дрібних проблем, нерідко на очах у великої кількості свідків. Ця обставина вимагає наголосити на окремій відмінності ситуативних кримінальних конфліктів: деякі з них виникають через втручання в чужу сварку сторонніх людей, що намагались зупинити протиправні дії, але фактично цим ініціюють новий конфлікт за власною участю.

Конфліктні інциденти, що містять насильницький злочин, звичайно мають різні причини, однак у своєму генезисі вони здебільшого розгортаються як конфлікти інтересів чи норм та ґрунтуються на «об'єктній» або «безоб'єктній» основі. Частина кримінальних конфліктів характеризується наявністю у сторін об'єкта взаємних прагнень, фактична або ціннісна «неподільність» якого примушує кожного учасника протидії одноособово претендувати на нього. Подібні розбіжності, наприклад, виникають у тих випадках, коли раніш незнайомі суб'єкти одночасно претендують на володіння дефіцитною власністю, тож кожен з них намагається завладіти цим об'єктом і завадити зробити те ж саме іншому. З приводу цього і виникає конфлікт у формі сутички, що може перетворитися на бійку чи гірше, із заподіянням тілесних ушкоджень т. ін.

Інші кримінально-правові конфлікти з категорії «безоб'єктних» полягають у тому, що сторони агресивно чинять перешкоди одна одній в здійсненні певної діяльності, не пов'язаної з претензіями на об'єкт. Такі кримінальні конфліктні ситуації виникають, коли випадковий перехожий не просто робить зауваження людині, що вчиняє хуліганські дії, а прямим, фізичним втручанням намагається припинити її протиправну діяльність. Слід зазначити також, що ситуативні кримінальні конфлікти іноді починаються з досить високого емоційного стартового рівня, наприклад, з прямих образ і образливих дій. Цей варіант «безоб'єктного» конфлікту можна визначити як персоналізований, оскільки тут зіштовхуються не соціальні, а приватні й фізичні інтереси сторін: їх самолюбство, приватні самооцінки, захисні механізми.

Динаміка (розвиток) ситуативних кримінально-правових конфліктів, від моменту виникнення до кінцевих насильницьких дій, проаналізовані у невеликій кількості емпіричних робіт. Дослідження такого роду через складність предмета вивчення важко провести шляхом безпосереднього спостереження; тому вони спираються на матеріали конкретних кримінальних справ, інших документів, що зафіксували дані події. Втім, американський дослідник Курт Бартол у роботі «Психологія кримінальної поведінки» доводить, що розповсюдження сімейного насильства (як кримінальний конфлікт) у США є досить значним: так, у 1998 р. 903 тис. дітей стали жертвами жорстокого поводження в сім'ї. Серед них 53 % — жертви зневаги; 22,7 % — піддавались фізичному насильству, 12 % — сексуальним домаганням, а 6 % — отримали психічні травми¹. У найбільш збочених формах піддавали насильству дітей молодше трьох років за допомогою способів «трясіння дитини» і «синдрому Мюнхгаузена». Крім того, порочне коло сімейного насильства все більше поширюється на осіб похилого віку; за даними статистики — це 4–10 % осіб у віці старше 65 років. Злочинні види ставлення до них — фізичне насиль-

¹ Бартол К. Психологія кримінального поведіння / К. Бартол. — СПб. : прайм-ЕВРОЗНАК, 2004. — С. 187–190.

ство (15 %); фінансові зловживання (12,3 %); емоційне насильство (7,3 %); сексуальне насильство (0,04 %) тощо¹.

Д. Лакенбіл, який вивчав кримінальні конфлікти, що закінчуються вбивством, доводить, що вони у середньому мають шість стадій розвитку:

майбутня жертва ображає потенційного злочинця або не підкоряється його намірам;

злочинець інтерпретує ці дії як ворожі;

злочинець відповідає викликом або фізично атакує жертву;

жертва не реагує на виклик або, у відповідь, фізично атакує злочинця;

супротивники вступають у фізичне зіткнення чи досягають т.зв. «робочої угоди»;

сторони продовжують протистояння або знов вступають у боротьбу.

Р. Фалсон і Х. Стедмен також проаналізували розвиток конфліктів, що передують різним типам тяжких насильницьких посягань, і встановили їх динаміку, що містить ряд етапів: первинні атаки, які не завдають фізичної шкоди (образи, обвинувачення, штовхання); спроби впливу (прохання, умови, вимоги т. ін.); непокора; підмова та посередництво спостерігачів; погрози (вербальні й невербальні) з боку злочинця; спроби жертви ухилитися від боротьби; фізична атака злочинця. Отже, важливою особливістю динаміки цих інцидентів стає поступова ескалація конфлікту аж до застосування насильства.

У дослідженні В. Кудрявцева і В. Казимірчука зроблено спробу виявити зміст взаємних агресивних дій у кримінально-правових конфліктах, щоб на цій основі простежити основні варіанти їх розвитку. Основні дії, які вчинялися сторонами кримінального протистояння, змістовно були поділені на сім груп:

1) створення перешкод; 2) захоплення об'єкта; 3) прохання, вимоги, відмови; 4) штовхання; 5) погрози; 6) образи; 7) фі-

¹ Бартол К. Психологія кримінального поведіння / К. Бартол. – СПб.: прайм-ЕВРОЗНАК, 2004. – С. 191–193.

зичне насильство¹. Цей поділ чітко доводить, що динаміка кримінальних інцидентів характеризується ескалацією боротьби, що являє собою поступовий перехід від менш інтенсивних до більш агресивних конфліктних дій. Ескалація може бути не лише поступовою, а й мати стрибкоподібний, «вибуховий» характер. Окрім названих механізмів у ході кримінального інциденту велике значення має накопичення, акумуляція негативних впливів, що і призводить до вибухових змін у конфліктній динаміці. Коли боротьба переходить в особистісну сферу, то викликає у відповідь персонально спрямовану атаку. Крім того, сторони кримінального конфлікту часом зовсім не «симетричні» за поведінкою і ресурсами, тож, природно, одна з них є більш активною і агресивною.

У процесі розвитку кримінально-правових конфліктів не тільки зростає інтенсивність протиборства, а й відбуваються якісні зміни у природі самого конфлікту: з переходом на стадію образ і фізичного насильства зазвичай відбувається втрата (чи відхід на другий план) первинного предмета конфлікту, пов'язаного з певною проблемою, а домінуючими стають нові, «персоналізовані» (раніше приховані) протиріччя у взаємовідносинах. Отже, кримінальний конфлікт, завдяки дії специфічних внутрішніх механізмів, переростає в більш глибоку і складно вирішувану колізію.

Нарешті, поширеною причиною інтенсифікації кримінальних інцидентів є різні помилки сприйняття, соціально-перцептивні спотворення. Будь-яка людина в ситуації протиборства діє відповідно тому «образу» супротивника, який складається в неї на підставі його вчинків. Спотворення цього образу викликає неадекватні реакції й модифікує ситуацію, як правило, у гірший бік: контрдії іншого рівня, що тягне за собою не менш інтенсивні дії у відповідь. У кримінальному конфлікті ці помилки часто пов'язані з перебільшенням чужої ворожості та інтенсивності дій; є випадки, коли звичайне зауваження сприймається як образа, а необережна дія, як умисна. Спотворенню сприйняття сприяє стан алкогольного

¹ Див.: Кудрявцев В. Н. Современная социология права / В. Н. Кудрявцев, В. П. Казимирчук. – М.: Юристъ, – 1995. – С. 225–227.

сп'яніння, специфіка психічного складу особистості, загальна тривожність і підозрілість.

До особливого типу кримінальних конфліктів із застосуванням насильства можна віднести ритуалізовані форми зіткнень, так звані «чесні бійки». Вони традиційно походять від дуже поширених у минулому дуелей або «кулачних боїв». Цей тип насильницької взаємодії регулювався певними правилами, зокрема, тими чи іншими обмеженнями: наприклад, битися «один на один», «до першої крові» тощо. Ці правила бувають і більш жорсткими, припускають серйозні поранення, навіть загибель однієї зі сторін. У цілому ж подібні ритуалізовані форми конфліктів (за згодою учасників) є стадією конфліктного процесу, але криміналізуються тоді, коли їх зміст корелює з чинним кримінальним законом.

Отже, кримінально-правові конфлікти досить різноманітні за предметом і формами протікання. Ці відмінності залежать від багатьох факторів: специфіки сторін-учасників, їх вікових і статевих особливостей, оточення, дії тимчасових і просторових чинників тощо. Всі вони мають похідні причини як суб'єктивного, психологічного, так і об'єктивного характеру.

Комплекс психологічних причин збільшення кримінально-правових конфліктів пов'язаний передусім із досвідом формування особистості та загальною культурою поведінки людини. Головне — це нездатність йти на компроміси, гіпертрофоване «почуття ворога», пов'язане з надмірною підозрілістю і ранимістю, а також деякі традиційні «дикі» норми поведінки, що приписують здійснення помсти за нанесену шкоду (традиції помсти і насиченість людської культури стереотипами насильства фатально впливають на спілкування конкретних суб'єктів).

Повсякденне життя також має багато об'єктивних причин і приводів для спорів, що набувають кримінального характеру в основному через матеріальні й побутові негаразди, дефіцит тих чи інших товарів і послуг, нестачу грошей та інші перешкоди нормальному існуванню. Це створює короточасні або постійні спалахи фрустрації, які не лише викликають підвищену роздратованість людей, але й формують конкретні між-

особистісні проблеми, що стають причинами кримінальних конфліктів.

Спроби висловити свою позицію у кримінально-правовому конфлікті, як правило, робляться з неприкритою ворожістю, в агресивній позі та різким тоном; дійти згоди за цих умов звичайно неможливо, кожна вимога або примус викликають рішучу відмову чи агресивні дії у відповідь. У цьому сенсі найбільш провокаційну роль відіграють погрози, які відкрито сигналізують про наявність ворожих намірів і передбачають посягання на суттєві інтереси супротивника.

Тому «переговорний процес» на пізніх стадіях кримінального конфлікту зазвичай дуже ускладнений, він являє собою зусилля по улагодженню непримиримих позицій, характеризується безкомпромісністю і рідко є ефективним. Звідси, інколи «переговорне повідомлення», що має бути виявом позиції сторони, лише поглиблює проблемну ситуацію, переводить її у сферу особистого протистояння, «конфлікту амбіцій», самооцінок, фізичних «Я». Втім, особливу роль у розв'язанні кримінально-правових конфліктів відіграє надзвичайно складна технологія ведення переговорів в екстремальних ситуаціях, зокрема — переговорів з радикальними угрупованнями чи терористами¹.

Знання структурних відмінностей між різними кримінально-правовими конфліктами дозволяє диференціювати заходи з їх попередження.

Діагностика типу міжособистісних суперечностей, які стали причиною виникнення кримінального інциденту, стадій його розвитку, ролі кожного учасника в ескалації боротьби дає можливість конкретизувати об'єкти профілактичного впливу, своєчасно втрутитися у процес криміногенного розвитку ситуації. Зміна мотивацій сторін є важливим і перспективним фактором профілактики кримінально-правових конфліктів. Між тим аналіз мотивів злочину у процесі розсліду-

¹ Див.: Герасина Л. Н. Тактика диалога с террористами при захвате ими заложников: конфликтологический аспект / Л. Н. Герасина, Е. В. Ставицкая // Злочини проти особистої волі людини: зб. матеріалів. — Х. : АПрНУ, 2002.

вання, який (відповідно до вимог кримінально-процесуального законодавства) є обов'язковою складовою розслідування, нерідко обмежується загальними вказівками на мотиви, що формально зазначаються в юридичних категоріях безвідносно до їх істинного психологічного змісту. У результаті, інколи правоохоронці зверхньо констатують ніби-то «безпричинність» вчинених злочинцем дій.

Отже, глибокий аналіз сутності злочину як кримінальної конфліктної ситуації допомагає уникнути надто загальних чи помилкових формулювань і більш обґрунтовано підійти до вирішення питання щодо кримінальної відповідальності. У цій діяльності мають бути більш предметно використані знання соціально-психологічних детермінант криміногенного розвитку конфліктної взаємодії. Визначення мотивів кримінальної поведінки злочинця на різних етапах кримінального інциденту, його ролі в ескалації конфлікту сприятимуть більш чіткому визначенню суспільної небезпеки вчинених дій та застосуванню засобів державно-правового примусу до осіб, винних у злочині.

В. М. Гаращук, доктор юридичних наук,
професор Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого;

А. О. Мухатаєв, кандидат юридичних наук,
генерал-лейтенант СБ України

Соціально-правовий аналіз рівнів корупції в Україні

Для боротьби з корупцією застосовуються засоби економічного, політичного, правового та організаційного характеру. Їх різноманітність зумовлена багатоплановістю та складністю корупційних проявів. Саме аналізу деяких рис такої багатоплановості й присвячена ця робота. Наші дослідження дають змогу виокремити чотири основні рівні (види) корупції.

1. «Високорівнева» (або «елітарна», «можновладна») корупція характерна для вищих ешелонів влади (вищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судової гілки влади). Саме на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі.

На нашу думку, корупція на цьому рівні становить найбільшу небезпеку для держави та суспільства. Представники центральних органів державної влади є розпорядниками бюджетних коштів, державного майна. Саме можновладці мають усі можливості, сконцентрувавши владу в своїх руках, призначивши на посаду «ручних» керівників правоохоронних структур, одним «розчерком пера» набувати багатомільйонних

статків, провадити бандитську «прихвати́зацію» державної власності, здійснювати безкарні рейдерські захоплення державних об'єктів, приймати нормативні акти, що служать клановим інтересам та йдуть у розріз з інтересами народу (наприклад, надавати фінансову підтримку своїм банкам, підприємствам за державний рахунок тощо). Крім заподіяння величезної майнової шкоди, ця корупція руйнує соціальні устої, віру пересічного громадянина в державу як інструмент захисту його законних інтересів¹. Саме ця корупція призвела до масового зубожіння населення України наприкінці ХХ ст., нині спровокувала кризові явища практично в усіх сферах суспільного життя, не дозволяє нормально розвиватися малому і середньому бізнесу — основі основ будь-якого демократичного суспільства.

Елітарна корупція також підриває міжнародний авторитет держави. На догоду фінансовим інтересам окремих груп вона ставить перешкоди іноземним інвестиціям, впливає на зовнішню політику держави, іноді доводячи її до абсурдних форм. Привласнення державної власності та розкрадання державних коштів посилюють загрози (екологічні, пандемічні, продовольчі, енергетичні та ін.) безпеці держави і суспільства, не дозволяючи сконцентрувати потрібні кошти і спрямувати їх на розв'язання сучасних проблем².

Прикладами такої корупції нині переповнені ЗМІ. Але заходи щодо «високорівневих» корупціонерів застосовуються досить рідко. Викриття фактів корупції в ЗМІ сьогодні стало свого роду формою боротьби за владу поміж політ-бізнесовими кланами, що переслідує мету не знищення корупції як явища, а усунення суперників (конкурентів) від влади.

¹ Слід звернути увагу на такий факт: у злиденні часи початку — середини 90-х років минулого століття серед найголовніших проблем, які найбільше турбують, пересічні громадяни називали не матеріальну скруту (вона посіла четверте місце), а незахищеність від бандитів та чиновництва.

² Докладніше про питання забезпечення державної безпеки див.: Пилипчик В. Г. Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець ХХ — початок ХХІ століття): монографія / В. Г. Пилипчик. — К.: НКЦ СБ України. — 2008. — 256 с.

До основних форм «високорівневої» корупції ми б віднесли: корупційний лобізм; корупційний протекціонізм і фаворитизм; таємні внески на політичні цілі, внески на вибори з наступними «дивідентами» у вигляді високих державних посад; перехід державних посадових осіб на керівні посади комерційних структур, які вони, перебуваючи при владі, підтримували за державний рахунок; поєднання державної служби з комерційною діяльністю; роздавання податкових пільг; надання монополії щодо певного виду комерційної діяльності; перешкода в отриманні спеціальних дозволів, ліцензій на зайняття певними видами діяльності (так званій «державний рекет», або торгівля дискреційною владою); призначення на відповідальні державні посади тощо.

Найбільш уразливими сферами «високорівневої» корупції є:

- бюджетна сфера (у тому числі міжнародна валютна допомога);
- приватизація державного майна;
- паливно-енергетичний сектор;
- контроль над тіньовою економікою та нелегальним бізнесом;
- розподіл державної власності, землі¹ та природних багатств України;
- митна сфера.

2. Корупція в середніх ешелонах влади (обласного рівня)². Практично тотожна корупції «елітарній». У зв'язку з меншим рівнем повноважень відрізняється меншими можливостями корупціонерів обласного рівня використовувати державну власність у своїх особистих цілях. Тут менші фінансові потоки, менша кількість великих об'єктів державної власності,

¹ Кожна друга корупційна справа в країні пов'язана з правовідносинами стосовно розподілу (перерозподілу) земельних ділянок (програма «Подробности» телеканалу «Інтер», 2009 р. — 9 грудня).

² Деяких вищих посадових осіб областей, ураховуючи їх зв'язки з вищими ешелонами влади, ми б віднесли до першого рівня корупціонерів.

обмежені й владні повноваження чиновництва¹. Але, зважаючи на кількість чиновництва, шкода від корупціонерів цього рівня навряд чи менша.

3. Корупція «низова» (дрібного чиновництва), тобто держслужбовців, які безпосередньо ведуть роботу з підготовки управлінських рішень, висновків, готують або видають відповідні дозволи, інші документи, здійснюють контрольні дії, розслідування справ, безпосередньо притягають до правової відповідальності (рівень районів, міст, районів у містах). Цей рівень корупції заслуговує на особливу увагу. Якщо перші два рівні корупції, так би мовити, відносно «віддалені» від пересічного громадянина, тобто громадяни про факти корупції у зазначених сферах дізнаються переважно зі ЗМІ, розмов, то з представниками цього рівня корупції люди стикаються безпосередньо і доволі часто. Кошти, які громадяни витрачають при вирішенні справ, тут порівняно невеликі², але кількість корупційних відносин робить шкоду від корупції цього виду не набагато меншою. Якщо «високорівнева» корупція «безперервно ковтає величезні шматки державної та приватної економіки», то корупція дрібна «повсякденно висмоктує матеріальний добробут людей»³. Її небезпечність полягає ще й у тому, що саме завдяки корупційним діям дрібних чиновників у громадян формується негативне уявлення про роботу державного апарату та про владу взагалі.

Особливість цієї корупції ще й у тому, що підношення «дрібним» управлінцям сприймаються пересічними громадянами як щось звичайне, як компенсація за клопіт, який чи-

¹ Тобто кожному «за чином». Тут доречно згадати слова Ш. Монтеск'є, який зауважив: «...відомо вже з досвіду століть, що будь-яка людина, яка має владу, схильна зловживати нею, і вона іде в цьому напрямі, *поки не досягне дозволеної їй межі*» (виділено нами. – Авт.). (Див.: Монтеск'є, Ш. Избранные сочинения / Ш. Монтеск'є. – М.: Наука, 1955. – С. 289.)

² Умовна оцінка. Для деяких чиновників цього рівня корупційні надходження є досить вагомою статтею доходу. Дуже часто вона істотно перевищує заробітну плату.

³ Лунеев В. В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы (тезисы доклада) / В. В. Лунеев // Государство и право. – 2000. – № 4. – С. 99–111.

новнику завдав прохач або порушник (наприклад, водій), як невеличкий додаток до тієї незначної зарплати, котру виділяє держава для «дрібного» службовця. Навіть ті, хто усвідомлює, що своїми діями підкуповують чиновників, не вважають такі дії правопорушенням, а тим більш корупцією. Вони скоріше схильні обвинувачувати державу, яка поставила в такі «важкі» умови обидві сторони — і чиновника, і громадянина, що примушують одних давати хабарі, а інших їх брати. Але ж подібні дії чиновників рангом вище (наприклад, керівництво міста, району) вже сприйматимуться більшістю саме як злочин.

Причин цього багато — це етнонаціональний менталітет, правові, релігійні, етичні та етнічні традиції, низький рівень економічного благополуччя держави та суспільства, зміни в системі життєвих орієнтирів і потреб тощо.

Місцевий чиновник, управлінець сприймається громадянами як «своя людина», котра живе серед рівних собі, а чиновник рангом вище вже не може розраховувати на таке поблажливе ставлення до себе з боку населення, оскільки, піднявшись по ієрархічній драбині вгору, він начебто «випадає» з числа «своїх» і належить вже не народу, а державному апарату, владі. Це істотно ускладнює боротьбу з корупцією цього рівня.

Проблема викриття фактів корупції спирається й на те, що, зіткнувшись з вимаганням з боку державного службовця, особа постає перед вибором: або дати хабара (порушити закон і потрапити під ризик викриття), або оскаржити дії корупціонера до вищої інстанції чи правоохоронного органу. Рішення залежить від того, наскільки затратною є процедура оскарження, а також наскільки громадянин обізнаний у своїх правах та обов'язках державного службовця. Наша ж вкрай ускладнена дозвільно-ліцензійна система просто провокує на виникнення корупційних правовідносин, оскільки легальний шлях настільки затратний, довготривалий, що людині легше переплатити, ніж мати «головний біль», дотримуючись усіх правил.

Ситуація ускладнюється і тим, що іноді й самі вищі посадовці не зацікавлені у боротьбі з правопорушниками, оскільки їм легше й простіше працювати з корумпованими, морально деградуючими чиновниками без претензій, моральних

принципів, власної гідності та з необмеженою підлеглистю¹. Відповідно до закону біхевіоризму, потрапляючи до колективу, людина переймає його правила поведінки. Тому, якщо внутрішньовідомча культура така, що відносно корупції царює атмосфера підтримки, безвідповідальності при вирішенні службових питань, відсутності гласності при оцінюванні дій співробітників, то нові члени колективу сприймуть таку поведінку як нормальну та наслідуватимуть її. На цьому рівні найбільш репрезентований і такий різновид корупції, як «кумівство» (непотизм).

Отже, з наведеного можна зробити певні висновки: дрібна управлінська (низова) корупція має свою кількісну та якісну характеристику (ознаки). Специфіка сфер її поширення полягає в такому: 1) це місцевий локальний рівень (рівень муніципальної влади), де не вирішуються питання глобального, довгострокового характеру; 2) об'єктом корупції у даному випадку є задоволення «поточних» потреб громадянина владно-політичного характеру (отримання довідки, фінансової допомоги, поставлення на облік, відкриття власної справи тощо).

Найбільш «корупційно небезпечні» сфери дрібної корупції:

- митна сфера (дрібні порушення правил митного режиму, дрібна контрабанда тощо);
- дозвольно-ліцензійна система;
- сфера дрібного підприємництва;
- контрольно-наглядова діяльність;
- правоохоронна діяльність;
- житлово-комунальне та побутове обслуговування населення;
- система охорони здоров'я;
- сфера освіти та дошкільного виховання².

4. Корупція «від злиднів». Найбільш безпечний вид корупції. Здійснюється дрібним чиновництвом не на постійній

¹ Клепицкий И. А. Получение взятки в уголовном праве России / И. А. Клепицкий, В. И. Резанов. – М. : Издательский центр АриНА, 2001. – С. 9.

² Останні три не є сферою державного управління. З точки зору нашого законодавства це не є зловживанням державною владою. Але пересічні громадяни розглядають це як корупцію. Корупцією визнає це й нове антикорупційне законодавство України.

основі, ситуативно або коли вже склалося «зовсім скрутне матеріальне становище». Її відносна безпечність полягає у тому, що корупційні дії вчиняються службовцями, які мають достатньо високий моральний рівень, люблять свою країну, поважають свій народ. Ці дії є нетиповими для них. Вони б їх не вчиняли, якби не збіг особистих тяжких матеріальних обставин (захворіла дитина та ін.), коли б низькими посадовими окладами держава сама не провокувала їх на це. Небезпечність цього рівня корупції полягає в тому, що поступово людина може звикнути до додаткових фінансових надходжень і почати самостійно утворювати корупційні схеми. Цей рівень корупції ми докладно розглядати не будемо. У відсотковому відношенні він незначний, за формою проявів тотожний трьом рівням.

Як уже зазначалося, види (рівні) корупції можна класифікувати за різними критеріями. Наведена нами класифікація прив'язана до рангу державного службовця.

Крім зазначеної класифікації, пропонуємо поділяти корупцію за:

сферами діяльності: 1) політична; 2) економічна, або ділова (бізнес-еліта країни). У нашій країні, де влада зрослася з бізнесом, цей поділ є досить умовним; 3) побутова (традиції віддячити за роботу дрібному чиновнику, лікарю та ін.);

гілками влади: 1) корупція чиновництва у сфері законодавчої влади; 2) виконавчої влади; 3) судової влади. Сюди ж слід віднести й корупцію з боку посадових осіб правоохоронних та контрольно-наглядових органів;

часом вчинення: 1) ситуативна; 2) корупція на постійній основі, коли це стає способом життя службовця, істотним матеріальним поповненням власного бюджету (або його основною статтею);

способом вчинення: лобізм. На нашу думку, це одна з найнебезпечніших форм корупції¹. Полягає у «проштотвуванні» шляхом прийняття нормативних та інших актів у всіх гілках

¹ Фактично це підкуп. Зрозуміло, способів багато, розглядати їх докладніше не будемо. Це питання потребує окремого дослідження.

влади, органах місцевого самоврядування потрібних окремим кланам, бізнес-групам рішень, які часто усуперечать інтересам нації, чинному законодавству, або зміни редакції нормативних актів не на користь інтересам держави та суспільства¹. Водночас деякі дослідники не схильні в лобізмі бачити тільки негативне явище. Так, І. Немчинов, О. Одинцова, Ю. Сиротюк та деякі інші вважають, що небезпечний тільки неконтрольований, олігархічний лобізм, який фактично збігається з корупцією. Так званий «цивілізований» лобізм є проявом демократії, такою ж його ознакою, як таємне та рівне голосування, інші політичні права та свободи. Лобізм тут, на їх думку, виступає формою діалогу окремих верств суспільства з владою, а лобісти — добре обізнаними у проблемах, фахово підготовленими посередниками між громадянами та владними структурами, які у період між виборами у такий спосіб просувають інтереси окремих груп громадян². Як приклад вони посиляються на досвід США, де лобізм легалізований з 1946 р. Слід визнати, певний сенс у цьому є, але ними не враховується менталітет нашого суспільства, зневажливе ставлення до законів, нехтування моральними принципами окремими групами депутатів та чиновників. Екс-спікер Верховної Ради В. Мусіяка не виключає, що інститут лобіювання можуть звести до форми бізнесу, де будуть отримувати винагороду за прийняття «потрібного» рішення, нормативного акта, до діяльності, яка зараз називається просто «відкатами». Не ви-

¹ Про руйнівний вплив лобізму на економіку держави та суспільні відносини див.: Лоббисты меняют прописку // Комментарии. — 2009. — № 3. — 30 января. — С. 6; Депутатов хотят лишить подработки // Комментарии. — 2009. — № 3. — 30 января. — С. 6-7; Подмандатный бизнес // Корреспондент. — 2009. — № 12. — С. 22-23; Лучшее бы пил и курил // Фокус. — 2009. — № 16. — С. 26; та ін.

² Див.: Немчинов І. Лобіювання як форма діалогу з владою / І. Немчинов [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=1869&mode=thread&order=0&thold=0>; Одинцова О. Цивілізований лобізм як форма боротьби з корупцією / О. Одинцова // Право України. — 2006. — № 6. — С. 110-114; Сиротюк Ю. Як ефективно захищати інтереси: від корупції до лобізму // Ю. Сиротюк [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.deputat.org.ua/print.php?art=1135604>.

ключено й те, що лобізм стане одним з рентабельних видів господарської діяльності¹.

У цілому ж питання лобізму вельми складне й неоднозначне, потребує свого самостійного дослідження. Ми тільки окреслили проблему.

Кожен з цих видів (рівнів) корупції має як спільні, так і особливі риси. Їх розгорнута характеристика заслуговує на спеціальне дослідження.

Зважаючи на викладене, пропонуємо узагальнену класифікацію негативних наслідків корупції:

неефективне використання державних коштів та ресурсів²;

неефективна зовнішня і внутрішня економічна політика держави (підлаштована під кланові інтереси, а не інтереси держави);

втрата податків, інших надходжень до державного бюджету (шляхом їх прямого розкрадання або «узгодженого» недоотримання);

гальмування шляхом установлення надуманих перешкод розвитку бізнесу³;

уповільнення ефективності роботи державного апарату в цілому;

неефективне використання знань та умінь людини, які замість того, щоб займатися справою, вимушені долати штучні бюрократичні перешкоди;

зниження якості управлінських послуг (у тому числі шляхом утворення штучних перешкод);

зниження інвестицій, уповільнення економічного зростання;

розорення приватних підприємств;

¹ Бізнес. — 2009. — № 11 (842), 16 березня.

² За 13 років існування Рахункової палати у ході контрольно-аналітичних та експертних заходів виявлено бюджетних правопорушень, а також неефективного використання коштів Державного бюджету України та державних позабюджетних фондів на загальну суму понад 83 млрд грн (див.: [http:// as-rada.gov.ua/control](http://as-rada.gov.ua/control)). А скільки залишилося порушень невиявлених?

³ В Україні, аби розпочати свою справу, слід пройти десятки «узгоджувально-погоджувально-дозвільних» інстанцій, що розтягується на місяці та роки, тоді як у деяких країнах це займає лічені дні.

посилення організованої злочинності, яка часто «кришується» корумпованими високопосадовцями;
зростання соціальної нерівності;
зниження суспільної моралі.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що вірна оцінка рис корупції, розуміння її характерних ознак і так званого «соціального місця», яке вона посідає в нашому суспільстві, сприятимуть обранню ефективного «вектора» протидії (а значить, й оптимізації боротьби) із цим небезпечним явищем.

УДК 342.925:35.08(477)

О. Р. Трещова, суддя Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим

До проблеми класифікації форм державного примусу в адміністративному судочинстві

У чинних положеннях Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) є достатньо різноманітних способів й прийомів правового реагування на порушення процесуальних норм, на факти нехтування учасниками цього виду судочинства принципом добросовісної реалізації своїх процесуальних прав та виконання обов'язків. Тому з метою підвищення ефективності та забезпечення обґрунтованості застосування заходів державного примусу в адміністративному судочинстві, формулювання рекомендацій для удосконалення їх конкретних видів звернемося до питань наукового упорядкування цього об'єкта дослідження, його класифікації на певні форми (групи). Розгляд зазначеної проблематики становить мету цієї статті.

В юридичній науці мають місце різноманітні підходи до класифікації форм державного примусу. Разом з тим найбільшого поширення набула класифікація заходів держав-

ного примусу за ознакою мети їх застосування. Як зазначає А. Т. Комзюк, такий поділ найбільш чітко відображає правоохоронне призначення примусу¹.

Поділ заходів державного примусу на певні групи (форми) залежно від їх цільової спрямованості (мети застосування) є поширеним не лише на рівні галузевих публічно-правових наук, а і в теорії права. Так, відомий представник загальнотеоретичної науки С. С. Алексеев зазначає, що державний примус переслідує різні цілі в процесі правового регулювання. У зв'язку із цим вчений окрім юридичної відповідальності вказує на існування таких заходів державного примусу, як міри захисту суб'єктивних прав, заходи припинення, заходи виховного впливу, заходи медичного характеру і реквізиція².

Однак найбільш розроблене питання поділу примусових заходів за ознакою мети їх застосування в адміністративно-правовій науці. Цю класифікацію в 60-х роках ХХ століття запропонував проф. М. І. Єропкін, коли виокремив за цільовою спрямованістю три групи примусових заходів: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення і адміністративні стягнення³. У наш час такого підходу до класифікації державно-примусових заходів дотримується переважна більшість українських вчених-адміністративістів, зокрема Ю. П. Битяк та В. В. Зуй⁴, О. М. Бандурка⁵,

¹ Адміністративне право України : академічний курс: підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 419.

² Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и ф-тов / под ред. проф. С. С. Алексеева. – М.: Норма, 2005. – С. 384.

³ Єропкін М. І. О классификации мер административного принуждения / М. И. Еропкин // Вопросы административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 60–68.

⁴ Адміністративне право України. Конспект лекцій / Битяк Ю. П., Зуй В. В. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1996. – С. 78.

⁵ Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олександр Маркович Бандурка. – Х., 1994. – С. 18–19.

Є. В. Додін¹, Л. В. Коваль², В. К. Колпаков³, А. Т. Комзюк⁴ та інші науковці.

Наведена «триланкова» класифікація заходів адміністративного примусу, яка стала класичною в адміністративно-правовій науці, як зазначає Т. О. Коломоєць, є досить логічною, оскільки спочатку на практиці вживаються заходи запобігання, потім заходи припинення правопорушень і лише тоді, коли вони не досягли своєї мети і особа вчинила адміністративний проступок, до неї можуть бути застосовані адміністративні стягнення⁵.

Між тим формулювання цією відомою сучасною українською представницею науки адміністративного права зазначеного висновку не завадило їй приєднатися до думки вчених, які дотримуються погляду про необхідність поділу державно-примусових заходів в адміністративно-правовій сфері на дві групи: примусові заходи, пов'язані і не пов'язані із вчиненням правопорушень (відповідальністю)⁶. Разом з тим, очевидно, що такий підхід до класифікації заходів державного примусу є неприйнятним для сфери адміністративного судочинства. Це пояснюється тим, що в адміністративному судовому процесі, на відміну від сфери виконавчо-розпорядчої діяльності, не має місця застосування державно-примусових заходів у профілактичних цілях, не у зв'язку із вчиненням правопорушень (з метою запобігання настанню шкоди населенню, надзвичайних ситу-

¹ Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания : учеб. пособие / Е. В. Додин, В. В. Серафимов. – Одесса : Юрид. лит., 2001. – С. 112, 138.

² Адміністративне право : курс лекцій: [для студентів юрид. вузів та фак.] / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – С. 116–121.

³ Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – С. 198.

⁴ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації / А. Т. Комзюк ; МВС України ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – С. 45–46.

⁵ Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації / Т. О. Коломоєць ; Запоріж. держ. ун-т. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – С. 124.

⁶ Там само. – С. 140.

ацій, їх ліквідації тощо). В адміністративно-процесуальній судовій сфері державно-примусові заходи завжди застосовуються для реагування на факти процесуальних правопорушень, зловживань суб'єктивними процесуальними правами учасниками цього виду правосуддя, їх попередження, а також для відновлення порушених прав та створення умов для реалізації законних інтересів іншими особами, які беруть участь у справах адміністративної юрисдикції. У зв'язку із цим запровадження вказаного «дволанкового» підходу не дасть змоги типізувати все різноманіття розрахованих на протидію адміністративно-процесуальним правопорушенням державно-примусових заходів, тобто вирішити завдання їх класифікації.

В адміністративно-правовій науці має місце й універсальний поділ на чотири групи заходів адміністративного примусу без окремого виділення серед них заходів процесуального характеру. Так, українським вченим-юристом В. К. Шкарупою свого часу пропонувався такий підхід до вирішення зазначеного питання. Ним виділялися такі форми цих заходів: а) попередження; б) припинення; в) відповідальність; г) відновлення порушених прав. Тобто одним із заходів адміністративного примусу додатково до тих видів адміністративно-примусових заходів, які входять до змісту класичної «потрійної» класифікації, цим вченим були названі відновлювальні заходи (нарахування пені; стягнення витрат, пов'язаних із провадженням (на проведення огляду, експертиз, виклик свідків) тощо)¹. Існування в адміністративно-правовій сфері відновлювальних державно-правових заходів визнають й інші представники теорії адміністративного права, а саме Р. А. Калюжний², К. С. Бельський³ та ряд інших вчених.

¹ Шкарупа В. К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Віктор Костянтинів Шкарупа. – О., 1996. – С. 6.

² Адміністративне право України : навч. посібник / Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний та ін. – К.: Паливода, 2003. – С. 96.

³ Бельський К. С. К вопросу о прямом административном принуждении / К. С. Бельський // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы : сб. ст. – М., ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – С. 233.

Відновлювальні заходи в загальній теорії права іменують ще заходами захисту. Так, С. М. Кожевников у 1973 р. сформулював такий підхід до структурування видів (форм) державного примусу: 1) заходи попередження, спрямовані на запобігання правопорушенням чи їх негативним наслідкам; 2) заходи припинення, які передбачають переривання триваючого правопорушення; 3) заходи захисту суб'єктивних прав; 4) заходи юридичної відповідальності. При цьому вчений пояснив мету застосування заходів захисту суб'єктивних прав, зокрема вказавши, що вони «переслідують в основному поновлювальні право цілі, спрямовуються на усунення негативних наслідків правопорушень. Серед цих заходів були названі: вилучення майна в натурі з тимчасового користування в цивільному праві; визнання акта недійсним в адміністративному праві; стягнення аліментів у сімейному праві; стягнення майнової шкоди в трудовому праві¹.

КАС України передбачає застосування відновлювальних (компенсаційних) заходів до сторін спірних адміністративно-судових правовідносин, зокрема як наслідок вчинення ними зловживань суб'єктивними процесуальними правами, а саме у формі зловмисного використання адміністративної судової процедури (подання необґрунтованого адміністративного позову, заперечення завідомо правомірних позовних вимог) чи окремих процесуальних можливостей, наприклад, пов'язаних із доказуванням обставин у справі (заява таких, які завідомо не матимуть будь-якого суттєвого значення для вирішення спору, клопотань про проведення експертизи, виклик свідків, залучення спеціаліста), а також як наслідок процесуальної бездіяльності (нездійснення індивідуальних суб'єктивних прав у процесі, пов'язаних із захистом своєї позиції) незалежно від причин цього.

Так, у ч. 1 ст. 94 КАС України передбачено, що коли судові рішення ухвалено на користь особи, яка не є суб'єктом владних повноважень, то суд присуджує їй виплату всіх здійснених нею

¹ Кожевников С. Н. О принуждении в правоохранительной деятельности советского государства / С. Н. Кожевников // Проблемы применения советского права. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1973. – Вып. 22. – С. 123.

документально підтверджених витрат (сплаченої суми судового збору; витрат на правову допомогу; витрат, пов'язаних із прибуттям до суду з іншого населеного пункту, і на проживання; витрат на залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, проведення судових експертиз; витрат, пов'язаних з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи) з Державного бюджету України (або відповідного місцевого бюджету, якщо стороною був орган місцевого самоврядування, його посадова або службова особа). У разі коли судові рішення ухвалені на користь сторони — суб'єкта владних повноважень, суд присуджує з позивача всі здійснені іншою стороною документально підтверджені витрати, пов'язані із залученням свідків і проведенням експертиз (ч. 2 ст. 94 КАС України).

На наш погляд, зазначена необхідність сплати стороною адміністративного судового процесу матеріальних витрат іншій стороні, які були зроблені остаточною у зв'язку із необхідністю доведення правомірності своєї позиції в адміністративному суді, у разі винесення судового рішення не на її користь, має яскраво виражений відновлювальний (компенсаційний) характер. Однак такого роду «відповідальність», яка може наставати і за відсутності вини відповідної зобов'язаної особи, не має природи цивільно-правового відшкодування. Адже застосування зазначених примусових майнових за змістом заходів передбачено адміністративно-процесуальним законодавством і є наслідком участі відповідної особи в адміністративному судовому процесі, а не в цивільних правовідносинах. Тому є підстави вести мову про можливість виділення в системі державного примусу у сфері адміністративного судочинства, крім трьох форм примусових заходів, які традиційно виокремлюються в адміністративному праві (попередження, припинення і відповідальності), ще й відновлювальних заходів (заходів захисту суб'єктивних процесуальних прав).

Разом з тим для остаточного вирішення цього питання чимале значення може мати звернення до аналізу теоретичних положень відносно класифікації форм державного примусу в інших видах судових юридичних процесів, які ґрунтуються,

як і адміністративне судочинство, на змагальній й диспозитивній основі, зокрема, до відповідних надбань цивільного і господарського процесуального права.

Визначний український вчений-процесуаліст М. Й. Штефан поділяв встановлені в нормах процесуального права наслідки, які настають у разі їх недодержання і порушення (санкції цивільного процесу), на дві групи: заходи захисту та заходи відповідальності. При цьому він вказував на виконання заходами захисту подвійної функції — вони спрямовуються на припинення правопорушень й поновлення порушеного права, забезпечення виконання обов'язку. Крім того, як на сутнісну відмінність цих заходів від заходів відповідальності М. Й. Штефан вказував на те, що вони нових (додаткових) обов'язків на суб'єктів цивільних процесуальних правопорушень не покладають. У зв'язку із цим автором виділялися два види заходів захисту: припинюючі санкції, спрямовані на припинення неправомірних процесуальних дій, а отже, й проти настання правових наслідків, на досягнення яких спрямовані такі дії (відмова в прийнятті заяви до провадження суду (ч. 2 ст. 122 ЦПК України), у прийнятті зустрічного позову (ст. 123 ЦПК України), залишення заяви без руху (статті 121, 297 ЦПК України), попередження (ст. 92 ЦПК України), закриття провадження у справі і залишення заяви без розгляду (статті 201–207 ЦПК України)), і правопоновлюючі санкції, спрямовані на поновлення порушених цивільних процесуальних прав, забезпечення виконання обов'язків шляхом скасування (повного або часткового) незаконних рішень, ухвал суду (статті 307, 336 ЦПК України), поворот виконання (статті 380–382 ЦПК України) тощо¹.

Слід зазначити й те, що цей видатний вчений також писав, що «цивільні процесуальні санкції захисту і відповідальності сприяють запобіганню правопорушенням, але встановлені в ЦПК України такі заходи, як окрема ухвала (стаття 211), забезпечення позову (стаття 151), забезпечення можливих збитків

¹ Цивільне процесуальне право України : академічний курс; підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. Й. Штефан. — К.: Концерн «Видавничий Дім "Ін Юре"», 2005. — С. 260–261.

відповідача (стаття 153), попередження (стаття 92), розраховані виключно на запобігання порушенням процесуальних норм, а також шкідливим наслідкам, які можуть настати внаслідок правопорушень¹. А отже, М. Й. Штефаном фактично виокремлювалося три групи заходів цивільного процесуального примусу: а) запобіжні; б) заходи захисту; в) заходи відповідальності. При цьому до групи заходів захисту дослідник включав ті, що виділяються в теорії адміністративного права в окремі форми примусових заходів, припинювальні і поновлювальні процесуальні дії суду.

Три групи заходів процесуального примусу (відповідальності, захисту і превентивні (запобіжні) заходи) виділяє у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому проблемам цивільної процесуальної відповідальності, російський вчений О. Г. Новіков. Так, автор пише, що «заходи процесуальної відповідальності, каральні за своєю природою, переслідують мету забезпечення правильності і своєчасності цивільного судочинства у формі примушення правопорушника до виконання процесуальних приписів у цьому ж процесі. Заходи процесуального захисту спрямовані на поновлення порушеного правопорядку. Застосування цієї групи заходів ліквідує шкоду одразу після виявлення факту вчинення правопорушення. Зміст заходів захисту вміщується в рамки такого, що раніше існував, непорушеного обов'язку. Виникнення нового обтяження чи відмова в захисті суб'єктивного процесуального права характеризують зміст заходів процесуальної відповідальності. Існує також група заходів забезпечення (попередження), які позбавлені елемента покарання, застосовуються, коли відсутнє правопорушення. Вони спрямовані на запобігання несправедливому вирішенню справи»². Отже, видно, що О. Г. Новіковим не називаються такі міри боротьби

¹ Цивільне процесуальне право України : академічний курс; підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / М. Й. Штефан. – К. : Концерн «Видавничий Дім "Ін Юре"», 2005. – С. 262.

² Новіков А. Г. Гражданская процессуальная ответственность : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Алексей Геннадьевич Новиков. – Саратов, 2002. – С. 12–13.

з правопорушеннями в цивільному процесі, як заходи припинення, і з виконанням їх функцій не пов'язуються навіть заходи захисту (відновлювальні міри), що має місце в інших дослідників зазначених питань.

Спеціально юридичну природу, призначення і сутність заходів захисту в арбітражному процесі, їх місце серед інших державно-примусових заходів, розрахованих на забезпечення належного функціонування цього виду судочинства в Російській Федерації, проаналізував у своїй дисертаційній роботі з відповідною назвою і предметом О. М. Єрмаков. Так, цей дослідник вказує, що «система заходів процесуального примусу в арбітражному процесі включає в себе заходи, спрямовані на припинення протиправної поведінки суб'єктів, поновлення порушеного правопорядку, забезпечення виконання обов'язків і попередження правопорушень»¹. Отже, О. М. Єрмаковим у системі процесуального примусу в арбітражному процесі виділяються чотири окремі групи (форми) примусових заходів: попередження; припинення правопорушень; відповідальності; заходи захисту (поновлення порушеного правопорядку).

Такого ж «чотириланкового» підходу до класифікації заходів державного примусу в цивільному судочинстві дотримується Д. Г. Нохрін².

У загальнотеоретичному аспекті структуру процесуального примусу незалежно від видів судочинства дослідила у своїй дисертаційній роботі, присвяченій проблематиці поняття, підстав і видів процесуальної відповідальності, О. В. Чуклова. В авторефераті до цієї дисертації здобувач зазначила, що «процесуальний примус реалізується у вигляді захисту права, яке включає в себе заходи процесуальної відповідальності, заходи захисту, заходи безпеки і заходи забезпечення. Вони відрізняються одне від іншого певною сукупністю ознак: функціями,

¹ Єрмаков А. Н. Меры защиты в арбитражном процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.15 / Александр Николаевич Ермаков. – Саратов, 2002. – С. 13–14.

² Нохрин Д. Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве / Д. Г. Нохрин. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – С. 42–73.

цілями, фактичними підставами, змістом, правовими наслідками. Процесуальна відповідальність посідає самостійне місце у системі процесуального примусу. До неї належать тільки заходи, які мають метою каральний вплив на правопорушника і пов'язані з покладенням на нього додаткових обов'язків, які тягнуть за собою обмеження особистого і (або) майнового характеру. Підставами її застосування є винне вчинення процесуального правопорушення. Основна роль заходів захисту полягає у відновленні порушеного права, а наслідки їх застосування полягають, як правило, у відновленні такого права і припиненні об'єктивно-протиправних діянь, які не є правопорушеннями. Заходи захисту не містять засудження поведінки особи, а ставлять своєю метою поновлення процесуального порядку і примушують до виконання вже існуючого обов'язку. Заходи безпеки застосовуються в цілях захисту життя і здоров'я учасників судочинства і також не містять у собі засудження з боку держави»¹.

Викладене означає, що ця вчена також дотримується «чотириланкового» підходу до класифікації заходів примусу в процесуальній сфері. Однак можна зауважити, що при цьому вона застосовує оригінальні назви окремих груп цього роду заходів. Так, фактично заходи, які застосовуються з метою припинення правопорушень (припинювальні заходи), О. В. Чуклова називає заходами безпеки, а заходи запобігання (попередження) — заходами забезпечення. Але це не заперечує виконуваних зазначеними заходами функцій у сфері охорони процесуального правопорядку, а тому не має суттєвого значення для поділу на окремі групи наявних у цілях забезпечення функціонування судових юридичних процесів державно-примусових заходів. Адже специфічна назва не змінює фактичної суті відповідних форм заходів.

З урахуванням наведеного, а також того, що нормальне функціонування правовідносин у сфері адміністративного судочинства забезпечується не лише процесуальними, а й

¹ Чуклова Е. В. Понятие, основания и виды процессуальной ответственности: теоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Елена Валериевна Чуклова. — Краснодар, 2009. — С. 8, 19.

матеріально-правовими за природою примусовими заходами у формі адміністративної і кримінальної відповідальності, що обумовлює застосування як наслідок відповідних правопорушень у ньому також забезпечувальних вже інших юрисдикційних процесуальних мір (заходів процесуального забезпечення), припинювальних за їх природою, є підстави для поділу усіх існуючих у зазначеній сфері державно-примусових заходів на чотири групи: а) заходи запобігання (попередження) зловживанням суб'єктивними процесуальними правами; б) заходи припинення процесуальних правопорушень; в) заходи відповідальності (як процесуальної, так і матеріально-правової); г) заходи захисту (відновлення порушеного правопорядку у сфері адміністративного судового процесу). Такий підхід враховує як положення теорії адміністративного права, так і процесуальних юридичних дисциплін, а також загально-го вчення про юридичний процес.

З урахуванням наведеного, а також того, що нормальне функціонування правовідносин у сфері адміністративного судочинства забезпечується не лише процесуальними, а й матеріально-правовими за своєю природою примусовими заходами, є підстави для поділу всіх існуючих у зазначеній сфері державно-примусових заходів на чотири групи: а) заходи запобігання (попередження) зловживань суб'єктивними процесуальними правами; б) заходи припинення процесуальних правопорушень; в) заходи відповідальності (як процесуальної, так і матеріально-правової); г) заходи захисту (відновлення порушеного правопорядку у сфері адміністративного судового процесу). Такий підхід враховує як положення теорії адміністративного права, так і процесуальних юридичних дисциплін, а також загального вчення про юридичний процес.

Трибуна молодого вченого

УДК 351.85:316.64

В. А. Павловська-Кравчук, здобувач кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Ментальні особливості та їх вплив на розвиток державно-правових явищ

Щоб краще зрозуміти сьогодення, необхідно аналізувати минуле, ідеї, принципи, теорії, системи цінностей, вироблені в той чи інший час народом. Це не формальна данина минулому, не сліпа віра в авторитети та традиції, а необхідний спосіб орієнтації в розумінні відповідних політико-правових явищ стосовно існуючих реалій¹. Успішне вирішення складних завдань сучасного державно-правового розвитку країни неможливе без урахування позитивного і негативного досвіду минулого.

«Батько історії» Геродот вважав, що якби всім народам на світі надати можливість вибирати найкращі звичаї і вдачі, то кожен народ, уважно розглянувши їх, вибрав би свої власні. Геродот підкреслював, що кожен народ переконаний у тому, що його власні звичаї і спосіб життя певним чином є найкращими². Голландський вчений Й. де Мейстр, відомий захисник

¹ Див.: Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства : монографія / за ред. проф. Ю. П. Битяка та доц. І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2007. – С. 7.

² Див.: Асмолов А. Г. Национальный характер и индивидуальность: опыт этнопсихологического анализа / А. Г. Асмолов, Е. И. Шлягина // Психологические проблемы индивидуальности. – М. : Наука, 1984. – Вып. 2. – С. 86.

монархії та папства, писав: «Загальні засади будь-якої хорошої установи мають бути узгоджені у кожній країні з місцевими умовами та характером її жителів; тільки на таких засадах можна створити для кожного народу притаманну лише йому систему установ, яка була б найкращою відносно держави, для якої вона призначена»¹.

Очевидно, що держава не є якимось нейтральним, абстрактним явищем. Вона виникає і формується на базі конкретного «людського ресурсу»: відповідного способу мислення, рівня домагань, цінностей і установок, які об'єднують велику кількість людей в єдину, цілісну спільність — народ і одночасно спонукають його до відповідного державі організування.

У ході природно-історичного розвитку й процесів еволюції людства в гуманітарному знанні формувалися уявлення про менталітет суспільства й особистості. Корінням дослідження менталітету, ментальності соціуму йдуть в античність, коли вже існував ряд суміжних концепцій. Етнопсихологічні спостереження можна знайти у працях Геродота, Тацита, Плінія, Ксенофонта й багатьох інших античних істориків. Найбільший інтерес до цієї проблеми виявили в XVIII столітті такі мислителі, як Ш. Монтеск'є, К. Лінней, Ж. Бюффон та ін.²

Появу терміна «менталітет» деякі вчені пов'язують із латинським словом «mens» і із прикметником від нього «mentalis» (mens, mentis — розум і alis — інші), що народилося в XIV ст. у мові середньовічної схоластики³. Інші вчені вважають, що менталітет походить від французького еквівалента «mentalite»,

¹ Див.: Царьков И. И. Развитие правовопонимания в европейской традиции права / И. И. Царьков. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2006. — С. 255.

² Див.: Дубов И. Г. Феномен менталитета: психологический анализ / И. Г. Дубов // Вопросы психологии. — 1993. — № 5. — С. 23.

³ Див.: Ануфриев Е. А. Российский менталитет как социально-политический и духовный феномен / Е. А. Ануфриев, Л. В. Лесная // Социально-политический журнал. — 1997. — № 3. — С. 25; Пушкарев Л. Н. Проблемы менталитета в школьном преподавании истории / Л. Н. Пушкарев // Преподавание истории в школе. — 1995. — № 2. — С. 2; Полякова Т. М. Менталитет полиэтничного общества как фактор политического процесса в России : автореф. дис. ... д-ра полит. наук / Т. М. Полякова. — М., 1998. — С. 14.

що, на їхню думку, означає «світобачення»¹. Насправді спочатку виникло англійське «mentality»² (приблизно у XVII ст.), що є плодом англійської філософії, тому залишилося філософським терміном. У Франції слово «mentalite» у XVIII ст. приживається деякою мірою завдяки Вольтерові, але аж до початку XX ст. це слово усе ще сприймалося як неологізм. Надалі цей термін став уживатися й у звичайному мовленні, ним позначалися переважно колективні системи світовідчуття й поведінки.

У більшості європейських країн цей термін став активно вживатися в науковій літературі лише із середини XIX ст., і звучить різними мовами приблизно однаково. Так, у французькій мові «mentalite» — це напрям думок, умонастрій, спрямованість розуму, склад розуму. В англійській «mentality» — це розумовий розвиток, склад розуму, умонастрій. У німецькій «die Mentalitat» — склад розуму, напрям думок, спосіб мислення. В англійській науковій мові термін «менталітет» вживається із середини XIX в., у німецькій науковій термінології — з другої половини XIX ст., а у французькій — і того раніше³.

Філософія української національної ідеї була суттєво пов'язана з аналізом специфіки життєвого світу українців та їх культури як чинників формування особливостей українського національного характеру. Починаючи з діяльності Кирило-Мефодіївського братства, особливо М. Костомарова, концепт українського національного характеру отримав статус наукової, світоглядної проблеми. Ті чи інші аспекти українського національного характеру, пов'язані насамперед із розвитком української національної ідеї, досліджували найвідоміші діячі української культури — В. Антонович, М. Драгоманов, О. Потебня, І. Франко, М. Грушевський, М. Хвильовий, Д. Донцов, М. Міхновський, Ю. Липа, В. Липинський та ін.

¹ Див.: Гуревич А. Я. Проблема ментальностей в современной историографии / А. Я. Гуревич // Всеобщая история: дискуссии, новые подходы. — М. : Генезис, 1989. — С. 19.

² Див.: Тадевосян Э. В. Словарь-справочник по социологии и политологии / Э. В. Тадевосян. — М. : Знание, 1996. — С. 133.

³ Див.: Пушкирев Л. Н. Что такое менталитет? Историографические заметки / Л. Н. Пушкирев // Отечественная история. — 1995. — № 3. — С. 158.

Проведене дослідження дає підстави зробити деякі висновки і визначити правовий менталітет як історично сформовані специфічні, найбільш типові й стійкі для певної соціальної або національно-етнічної спільності системи світоглядних уявлень, оцінювань і реагувань на об'єкти державно-правової дійсності.

Аналіз розглянутих у вітчизняній науковій літературі різних зрізів і аспектів менталітету дозволяє розробити власну структуру правового менталітету. Структура правового менталітету містить у собі два тісно взаємодіючих рівні свідомого й несвідомого — сукупність усвідомлених і неусвідомлених правових уявлень, стереотипів, ціннісно-правових орієнтацій і установок певних соціальних спільностей у сфері політико-правової повсякденності. Залежно від конкретно виникаючої ситуації в політико-правовій сфері в людини актуалізується або усвідомлений рівень із його структурними компонентами, або неусвідомлений.

Правовими уявленнями є образні знання про правову реальність, що виникають на основі їхнього пригадування або ж продуктивної уяви. Умовою правових уявлень є збереження в пам'яті слідів минулих впливів і їхня актуалізація. Людина може творчо комбінувати й відносно вільно створювати нові правові образи.

Сутність *правових стереотипів* уявляється як сформовані у свідомості людей духовні утворення, емоційно забарвлені образи політико-правових реалій, які поєднують у собі елементи опису й оцінки. Правовий стереотип — це не просто образ, але «стандартизований», спрощений образ якого-небудь явища політико-правової дійсності, це схема, що лише фіксує деякі риси явища, що іноді не існують, а приписуються йому суб'єктивно. Іноді таке перекручене подання політико-правової дійсності виступає як своєрідний психологічний бар'єр на шляху до його подальшого пізнання. Правові стереотипи сприймаються людьми як знання, однак фактично містять у собі лише неповний і однобічний опис якогось факту правової дійсності. Цей опис, як правило, сполучається із сильними емоційними відносинами (симпатія або антипатія

до правового об'єкта, прийняття або неприйняття закону) і із установленим традицією або звичаєм приписанням поведінки й оцінки подібного факту правової дійсності.

Ціннісно-правові орієнтації визначаються як сукупність якостей особистості (почуття правового обов'язку, відповідальність, повага до права), що визначають у своїй єдності правову позицію стосовно права, його інститутів і принципів (В. К. Бабаєв, В. М. Баранов). Ціннісно-правові орієнтації формуються при засвоєнні соціально-правового досвіду й виявляються через мету, ідеали, переконання, інтереси та інші прояви особистості. У структурі людської діяльності ціннісно-правові орієнтації тісно пов'язані з пізнавальними й вольовими її сторонами. Система ціннісно-правових орієнтацій утворює змістовну сторону спрямованості особистості й виражає внутрішню основу її ставлення до правової дійсності. До ціннісно-правових орієнтацій людини належать ті явища, які мають здатність задовольняти її правові потреби, та система правових знань і життєвого досвіду, що набула для неї особистісного значення й стала стабільним регулятором поведінки.

Правова установка є особливим станом психологічного складу особистості, що спонукає до певної активності з позиції потреби й особистого інтересу. Вона виникає на основі соціальної потреби й ситуації для задоволення схильності суб'єкта яким-небудь чином реагувати на різні явища правової діяльності, а також схильності або готовності його до здійснення конкретних, юридично значущих дій (В. К. Бабаєв, В. М. Баранов). Правовий аттитюд (attitude) і правова установка є поняттями «спорідненими», але не тотожними. Правовий аттитюд розглядається як явище усвідомленої сфери індивіда, а правова установка має неусвідомлений характер.

Сутність і структура «правового менталітету» спричиняють і його головні функції. До теперішнього часу єдиної класифікації функцій менталітету, якщо вона і є можливою, не існує. Різні дослідники по-своєму підходять до вирішення цієї задачі. Так, із вказаних різними авторами функцій правового менталітету найбільш змістовними є такі:

а) пізнавальна, якій відповідає певна сума зворотних соціальних і політико-правових знань (правових уявлень, правових стереотипів), що є результатом інтелектуальної діяльності та психіки індивіда;

б) оціночна — спричиняє те або інше емоційне ставлення індивіда до об'єктів правового життя (емоційне ставлення виражається в усвідомленому або неусвідомленому визначенні значимості правових уявлень та правових стереотипів у конкретній ситуації або на майбутнє, з погляду індивіда, групи, суспільства). Разом з тим менталітет у всіх своїх структурних елементах дозволяє зрозуміти своєрідність сприйняття та оцінки різними соціальними групами того чи іншого суспільного явища або процесу. У ньому відображено як раціональне, ціннісне, так і чуттєве, несвідоме ставлення людей до певних елементів правової реальності;

в) регулятивна — регулює поведінку й побут індивіда та соціальної групи в їхньому житті. У своїй регулятивній функції менталітет впливає на ціннісну систему й ціннісні орієнтації людей, віддає перевагу певній культурі, напряму думок і почуттів, способам діяльності. Далі, менталітет виступає превентивним сигналом перед усім тим, що є чужим для даної етнічної спільності (уявлення, стандарти поведінки, ідеї, цінності). У результаті менталітет здійснює своєрідний методологічний, моделюючий вплив на поведінку й діяльність людей, надаючи їм специфічного характеру. Так, регулятивна функція дозволяє створити в рамках етносу «значенневі поля», внаслідок чого кожен член етнічної групи здійснює побудову розумових і поведінкових конструкцій у визначених, заздалегідь заданих схемах і, виходячи із цього, робить і оцінює ті або інші дії;

г) збереження (захисту) — правовий менталітет зберігає набуті в минулому етноісторичні правові цінності;

д) накопичувальна — за кожний наступний тривалий період часу правоментальна сфера набуває нових правових цінностей, правових образів, правових установок, характерні для існуючих реалій свого часу; накопичувальна функція означає, що саме менталітет є найбільш стабільною частиною

масової свідомості, у ньому акумульовані й збережені найважливіші принципи життєдіяльності певного соціуму;

е) комунікативна — полягає у тому, що правовий менталітет від одного покоління з дивною наполегливістю передається до іншого, наступного. Ця функція менталітету забезпечує взаємозв'язок і спадкоємність поколінь кожного етносу й вхідних у його склад спільнот і груп на рівні вербальних і невербальних комунікацій. У цій функції менталітет і ментальність задають міжгруповій та міжособистісній взаємодії певний характер, засвоюваний у процесі інтеріоризації разом з культурними формами й традиціями, які служать надалі механізмом самоідентифікації. Саме на цій основі люди починають міркувати, викладати свої думки певним чином, почувають, діють так, а не інакше. Завдяки цьому стає можливим взаєморозуміння людей даного етносу, класу, прошарку, що називається, «без слів», як на рівні формального, так і неформального спілкування;

є) функції з упорядкування, стабілізації й консервації правосвідомості — при впорядкуванні, стабілізації, консервації правова свідомість індивіда дещо трансформується й, частково відкладаючись, розподіляється в рівень свідомості і підсвідомості правового менталітету. У цьому випадку є й зворотний зв'язок, при якому юридична стаціонарність правосвідомості залежить від якісного стану правової ментальності, ступеня розвитку іманентних їй духовно психологічних структур;

ж) категоризації — проявляється в розрізненні й упорядкуванні правової дійсності;

з) інтеграції — менталітет, у тому числі й у правовій його сфері, сприяє оформленню соціальних спільнот різного порядку (цивілізацій, народів, етнічних груп, племен) у силу ідентичності форм правового мислення та поведінки індивідів. У результаті цього, таким чином, є інтегруючою засадою соціально-правової системи. Як форма виявлення групової свідомості менталітет відіграє важливу роль у забезпеченні єдності та цілісності відповідної соціальної групи у зв'язку із закріпленими в ній цінностями, нормами поведінки. Менталітет формує почуття приналежності до певного народу,

нації, релігії тощо. У цьому плані він забезпечує цілісність суспільства, спільнот і виконує функції інтеграції та диференціації суспільства. Однак, об'єднуючи одні спільноти та групи, менталітет протиставляє їх іншим, тобто може бути джерелом дезінтеграції;

и) трансляції — у процесі історії були вироблені спеціальні механізми трансляції менталітету як цілісної системи від одного покоління до іншого. Такі механізми знаходили реалізацію як на вербальному, так і на невербальному рівнях у різних сферах життєдіяльності.

Методологічний вплив менталітету проявляється через всі його функції. Необхідно зазначити, що та сама функція може мати різне значення — позитивне й негативне, інтегруюче і таке, що диференціює, раціональне й ірраціональне, конструктивне й деструктивне й т.д. Більше того, не виключено, що протилежні наслідки й значення, що випливають із менталітету, сполучаються, сплітаються, зчленовуються, а це неминуче ускладнює, утруднює, робить суперечливим хід подій, дії людей та їхній аналіз. Очевидно, що функції існують не поодинокі, а переплетені, взаємодоповнюють одна одну. Саме через функції реалізується зміст менталітету.

Підводячи підсумки, зазначимо, що у сучасній науковій традиції розрізняється поняття «менталітет» та «ментальність». Правовим менталітетом є історично сформовані специфічні, найбільш типові й стійкі для певної соціальної або національно-етнічної спільноти системи світоглядних уявлень, оцінювань і реагувань на об'єкти державно-правової дійсності. На відміну від менталітету під ментальністю слід розуміти частковий аспектичний прояв менталітету не лише в умонастрій суб'єкта, а й у його діяльності. Ментальність — це категорія, яка визначає сучасний контекст онтології людини в культурі, її світосприйняття та світобачення крізь призму власного етносу (нації, народності) чи соціальної страти.

Правовий менталітет українського етносу сформований історично та ґрунтується не на деструктивних, а на конструктивних духовно-творчих джерелах, на силі гуманізму, життєлюбства, життєпримирення з представниками інших етносів

у межах своєї території. Хоча українська ментальність складалася й розвивалася у взаємодії з ментальностями народів Росії, Литви, Польщі та інших етносів, для українців пріоритетними залишаються ставлення до землі як до Батьківщини-матері, до своїх культурно-історичних цінностей; толерантність до інших культур і релігій; волелюбність; прагнення до «чистої крові»; перевага емоційності над раціональністю (філософія «серця»); орієнтування на горизонтальне нівелювання; господарьовитість і працьовитість; характерний індивідуалізм, поєднаний з ідеєю рівності, поваги до окремого індивіда та його свободи, гостре неприйняття деспотизму й абсолютної монархічної влади. Дослідники ментальності українського народу вважають, що духовний світ українства вирізняється емоційно-почуттєвим характером, кордоцентричністю та характеризується дуалістичною цілісністю несвідомого і надсвідомого, ірраціонального і розумового, почуттів і волі. Вершинною формою вияву української ментальності є духовність як квінтесенція свідомого творчого життя — служіння високим ідеалам істини, добра, краси і мудрості.

УДК 340:341.17:341.231

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

Державний суверенітет і суверенні права: проблеми співвідношення

Суверенітет — це політико-правова категорія, що виражає зміст і масштабність компетенції держави у сферах внутрішньої та зовнішньої політики. Якщо констатується факт виникнення певної держави, то це автоматично передбачає наявність у неї суверенітету. Водночас втрата державою суверенітету призводить до припинення її існування як суб'єкта міжнародного права¹, оскільки нікому, окрім держави, суверенітет належати не може.

Суверенітет держави не можна абсолютизувати. Міждержавне спілкування закономірно веде до активізації контактів і зближення позицій різних країн. Це, у свою чергу, обумовлює

¹ Див.: Шумков Д. В. Социально-правовые основания государственного суверенитета Российской Федерации : историко-теоретический анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Д. В. Шумков. — СПб., 2002. — С. 12; Тодыка Ю. Н. Вопросы государственного суверенитета в аспекте формирования на Украине демократического правового государства / Ю. Н. Тодыка // Проблемы законности. — Вып. 28. — Х.: Основа, 1993. — С. 8–9; Черняк Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. — Челябинск, 2007. — С. 79; Горюнов В. В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Горюнов. — Екатеринбург, 2007. — С. 10, 18.

посилення їх взаємодії та взаємозалежності, спонукає до пошуку компромісів і узгодження національних інтересів, що в окремих випадках може передбачати й певні поступки заради забезпечення миру і соціального прогресу. Крім того, слід зважати на те, що не лише малі, але й великі держави вимушені дотримуватися вироблених за їхньою участю норм і принципів міжнародного права, а також численних міждержавних договорів. Все це передбачає, що держава тією чи іншою мірою постійно вдається до самообмеження в питанні реалізації своїх суверенних прав, що, однак, аж ніяк не призводить до втрати суверенітету.

Друга половина ХХ ст. проходила під знаком активного розвитку процесів глобалізації і регіональної інтеграції, що веде до формування різнопланових міждержавних об'єднань, зокрема наднаціональних (наддержавних) союзів, а також посилення тиску транснаціональних корпорацій (ТНК) і транснаціональних банків (ТНБ). Характерно, що деякі вчені, і серед них Г. Серенсен, С. Макінда, Б. Бузан, Л. Петтіфорд, вважають у цьому зв'язку необхідним проведення такої політики, яка більш повно враховувала б психологічні й історичні особливості націй і народів, сприяла зміцненню суверенітету їх держав, проведенню ними активної зовнішньої політики тощо, оскільки, як підкреслював Б. Бузан, «недосконалі держави» («failed states»), нездібні ефективно здійснювати свій внутрішній і зовнішній суверенітет, «якнайгіршим чином можуть гарантувати права індивідуумів»¹.

В ідеалі глобалізація повинна не нав'язувати одну модель поведінки і державного устрою іншим, а створювати умови для рівноправного діалогу культур і цивілізацій з метою знаходження між ними оптимальної взаємодії. Принцип державного суверенітету в цьому контексті набуває абсолютно особливого значення, оскільки рівноправ'я вимагає активної участі держави в діалозі з міжнародними фінансовими і неурядовими організаціями, а також з наднаціональними структурами, що запроваджують власні стандарти поведінки. Під впливом вказаних процесів все більше країн світу добровіль-

¹ Buzan B. *People, States and Fear*. – London, 1991. – P. 100–101.

но погоджується на передачу права здійснення окремих суверенних прав у компетенцію наднаціональних (наддержавних) об'єднань (йдеться передусім про Європейський Союз) і міжнародних організацій (ООН, Рада Європи, ОБСЄ, НАТО, СОТ, СБ тощо). Як зазначає Туллі, багатшарова комплексність світу, що збільшується, вимагає такого ж комплексного розуміння суверенітету¹. Все це породжує ситуацію, коли держави вимушені шукати якісно нові підходи до реалізації багатьох суверенних прав, що надає актуальності проблемі розкриття співвідношення суверенітету держави та її суверенних прав, у вирішенні якої значним є внесок таких правознавців, як М. В. Буроменський, С. Бессон, Л. М. Ентін, С. Ю. Кашкін, П. Ф. Мартиненко, М. М. Марченко, М. М. Микієвич, Р. А. Петров, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, Б. М. Топорнін, Н. Уолкер, Р. Б. Хорольський, Ю. С. Шемшученко, І. В. Яковюк та ін.

Категорія «державний суверенітет» є фундаментальною ознакою держави. Для закріплення в праві будь-яке державно-правове явище повинне бути концептуально оформлене, переведене в розряд юридичних конструкцій. Суверенітет держави розглядається саме як юридична конструкція, за допомогою якої розкривається сутність державної влади. Між юридичним поняттям суверенітету і реальним його проявом існує тісний зв'язок. При цьому здавна розробники теорії суверенітету зазначали, що поняття суверенітету — це не формальна юридична категорія, позбавлена змісту². Визначити, дійсно держава є суверенною чи певне утворення намагається лише проголосити себе таким, можна на підставі аналізу реалізації суверенних прав.

Хоча теза про те, що суверенітет конкретизується в суверенних правах, є загально визнаною, у загальній теорії держави і права питання про зміст суверенних прав і їх співвідношення з державним суверенітетом залишається нерозробле-

¹ Tully J. *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. — Cambridge University Press, 1995.

² Еллинек Г. *Общее учение о государстве* / Г. Еллинек. — СПб. : Изд. юрид. кн. магазина Н.К. Мартынова, 1908. — С. 15; Дюги Л. *Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства* / Л. Дюги. — М., 1909. — С. 32; Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. — Cambridge, 1999. — P. 365.

ним. Як у радянський період, так і сьогодні в юридичній науці розробкою змісту окремих суверенних прав займаються переважно представники науки міжнародного права¹, зусилля яких, однак, позбавлені системного характеру. В. А. Романов вважає парадоксальною ситуацію, коли в міжнародному праві, яке створюється і застосовується переважно державами, їх права як його суб'єктів і учасників міжнародного спілкування виявилися набагато менш розробленими і кодифікованими, аніж права індивіда². Таку ситуацію важко визнати прийнятною, адже суверенні права не лише розкривають сутність державної влади як верховної відносно будь-якої іншої влади всередині країни і незалежної у спілкуванні з іншими державами і міжнародними організаціями, але й послідовно відображають нагальні потреби держави, що становлять фундаментальні умови, необхідні для гідного існування держави в сучасному світі, виконують роль важливого регулятора взаємодії суверенних держав і мають основоположне значення для їх визнання як головних суб'єктів міжнародного права.

Слід зазначити, що коли в сучасних конституціях загальним правилом стало характеризувати державу як суверенну, то віднайти в міжнародно-правових документах та законодавстві певної країни посилення на суверенні права зазвичай доволі важко. Таким чином, існувала ситуація, коли суверен-

¹ Див. напр.: Корецький В. М. Проблема «основных прав и обязанностей государств» в международном праве / В. М. Корецький // Сов. ежегодник международного права 1958. — М., 1959. — С. 74–92; Букш А. М. Суверенное право государств на природные ресурсы и богатства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Амджадин Мохамед Букш. — Киев, 1986. — 207 с.; Кокорев Р. С. К вопросу о кодификации основных прав и обязанностей государств как субъектов международного права / Р. С. Кокорев // Акт. междунар.-правов. и гуманитар. проблемы. — М., 2003. — Вып. 4. — С. 234–256; Горюнов В. В. Суверенное право государства на взимание налогов: вопросы судебной практики / В. В. Горюнов // Юрид. науки. — М.: Компания Спутник+, 2006. — № 1 (17). — С. 61–64; Круглова И. А. Государство как субъект-носитель прав на суверенное воздушное пространство / И. А. Круглова // Моск. журн. междунар. права. — Междунар. отношения. — 2005. — № 3. — С. 175–186.

² Романов В. А. Концепция основных прав и обязанностей государств на рубеже веков / В. А. Романов // Моск. журн. междунар. права. — 1996. — № 4. — С. 175–186.

ні права держави залишалися ніби невпізнаними, чітко не ідентифікованими як на конституційному, так і на міжнародно-правовому рівні. Винятком із цього правила тривалий час залишалося конституційне законодавство Радянського Союзу, яке в Конституціях 1924 р. (ст. 3), 1936 р. (ст. 15) і 1977 р. (ст. 81) містило положення, згідно з яким суверенні права союзних республік охороняються Союзом РСР.

З 70-х років ХХ ст. категорія «суверенні права» починає поступово, але безсистемно використовуватися здебільшого в міжнародному морському праві спочатку для визначення правомочностей прибережних держав щодо ресурсів континентального шельфу і виключної економічної зони, а з кінця 90-х — для закріплення суверенних прав на енергетичні ресурси¹. При цьому обсяг суверенних прав у цих сферах визначається відповідними нормами морського права, спеціальними конвенціями², конституціями³, чинним законодавством країни⁴ і міждержавними угодами.

Однак набагато більшого значення для усвідомлення змісту категорії «суверенні права» і розкриття її співвідношення з «державним суверенітетом» набула практика посилення на суверенні права у конституційному законодавстві та міжна-

¹ Заключний документ Гаазької конференції з Європейської енергетичної хартії (Гаага, 16–17 грудня 1991 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_061

² Див. напр.: Конвенція ООН з морського права [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_057; Конвенція про континентальний шельф [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_179; Конвенція о передаче и использовании данных дистанционного зондирования Земли из космоса [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_498).

³ Відповідно до ст. 67 Конституції Російська Федерація володіє суверенними правами і здійснює юрисдикцію на континентальному шельфі і у виключній економічній зоні (Конституція Російської Федерації // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2009 — С. 229).

⁴ Ст. 4 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» (Про виключну (морську) економічну зону України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=162%2F95-%E2%F0>).

родно-правових документах, що регламентують засади між-державного спілкування у політичній сфері¹. Конституції ряду держав також містять положення, які стосуються специфіки реалізації суверенних прав у зв'язку зі входженням країни до міждержавного об'єднання. Так, Конституція Німеччини (ст. 23), регулюючи питання її участі в ЄС, передбачає можливість передачі останньому суверенних прав². Можливість передачі суверенних прав міждержавним установам і їхнім органам допускає і Конституція Австрії (ст. 9)³. Уваги заслуговує Конституція Росії, у ст. 79 якої зазначено, що Російська Федерація може брати участь у міждержавних об'єднаннях і передавати їм частину своїх повноважень відповідно до міжнародних договорів, якщо це не суперечить основам її конституційного устрою⁴. Оскільки сама Конституція передбачає можливість делегування повноважень, то це означає, що практика добровільної передачі державою права реалізації певного права або повноваження цілком допустима саме тому, що жодним чином не порушує суверенітет держави — в іншому разі можливість здійснення такого делегування не могла б бути передбачена Конституцією.

Отже, суверенітет не виключає можливості його реалізації через участь держави в діяльності міждержавного союзу. На думку Ю. А. Тихомирова, передача окремих суверенних прав

¹ Див.: Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (24 октября 1970 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_569; Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.2521.0>

² Основной Закон ФРГ // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2009 — С. 88.

³ Конституция Австрийской Республики : Федеральний конституційний закон от 10 ноября 1920 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/austria/austri-r.htm

⁴ Конституція Російської Федерації від 12 грудня 1993 року // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. — Х. : Вид-во «ФІНН», 2009. — С. 232.

і повноважень державою наднаціональним структурам не означає заперечення або звуження суверенних прав. Їх мандат залишається головним, причому передане право реалізації прав і повноважень компенсується набуттям так званих загальносистемних повноважень. Як наслідок, радіус спільної діяльності держав суттєво розширюється¹. Слід наголосити на тій обставині, що на відміну від федеративної держави, де передані федерації суверенні права повернути назад на конституційній основі односторонньо неможливо, в Євросоюзі така передача ніяк не позначається на суверенітеті держави, оскільки, по-перше, держава передає Союзу не самі права, а лише право їх реалізації², яке вона може собі повернути шляхом виходу зі складу ЄС, і, по-друге, така передача призводить не до поділу влади, а до удосконалення її організації.

Питання співвідношення суверенітету і суверенних прав доцільно розглядати за допомогою філософських категорій «частина» і «ціле»³. Досліджуючи певне «ціле», ми шляхом аналізу виокремлюємо в ньому відповідні частини і встановлюємо характер зв'язків між ними. Загальновідомо, що певну систему можна зрозуміти як «ціле» лише в результаті усвідомлення природи її частин. Разом з тим не слід обмежуватися вивченням частини, уникаючи аналізу її зв'язку із цілим: той, хто пізнає частини, не обов'язково усвідомив ціле. Будь-який одиничний предмет може бути правильно усвідомлений тоді, коли він аналізується не у відриві від системи, а в зв'язку з нею. Під частиною в нашому випадку слід розуміти суверенні права, а як ціле розглядати суверенітет держави, який включає

¹ Манов Б. Г. Новое о межгосударственной интеграции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawmix.ru/comm/8826/>; Глобализация и законодательство (очерки). – М. : Городец, 2004. – С. 69–132.

² Яковюк І. В. Співвідношення державного суверенітету і наддержавної організації влади: постановка питання / І. В. Яковюк // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. – Х., 2009. – С. 10–11.

³ «Частина, як така, має сенс лише відносно цілого, вона несе на собі риси його якісної визначеності і не існує самостійно» (Зелькіна О. С. Категорія «структура» в системі категорій діалектики / О. С. Зелькіна // Современные проблемы материалистической диалектики. – М. : Мысль, 1971. – С. 166).

складові — суверенні права. У державному суверенітеті суверенні права, що утворюють його структуру і розкривають зміст, перебувають у відносно сталому і закономірному взаємозв'язку: саме за допомогою суверенних прав традиційно розкривається внутрішній і зовнішній аспект суверенітету. Якщо ціле (державний суверенітет) забезпечує функціонування частин, то частини (суверенні права) сприяють збереженню цілісності суверенітету. При цьому слід зазначити, що ознаки суверенітету не тотожні ознакам його складових¹. Суверенні права як частини цілого поза державним суверенітетом не лише втрачають ряд своїх значущих властивостей, але й взагалі не можуть існувати у такій якісній визначеності, оскільки у кількісному аспекті ціле є сумою частин, але в якісному — ціле більше суми частин. Отже, властивості суверенітету неможливо звести до механічної суми властивостей його частин². У цьому зв'язку слід розрізняти суверенітет держави і суверенні права, які використовуються для визначення повноважень держави в певній сфері з обмеженим змістом³.

Структура виступає важливою властивістю цілого (державного суверенітету), яка, з одного боку, зв'язує його частини (суверенні права) в єдине ціле, а з другого — змушує ці частини функціонувати за законами даної системи. Якщо система (державний суверенітет) ефективна, то заміна її складових (суверенних прав) повинна здійснюватися лише заради збереження і посилення цієї ефективності, що саме і відбувається у випадку із державами — членами Європейського Союзу. Саме тому трансформація державного суверенітету закономірно пов'язана зі зміною його структури, тобто зі зміною сукупності усталених зв'язків між суверенними правами.

¹ Дицген И. Избранные философские сочинения / И. Дицген. — М. : Госполитиздат (ОГИЗ), 1941. — С. 322.

² Ціле складається з частин, але його якість не може бути зведена до них; воно являє собою синтез властивостей цілісності і елементарності [Кузнецов В. Г. Философия : учебник / В. Г. Кузнецов, И. Д. Кузнецова [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://society.polbu.ru/kuznecov_philosophy/ch30_all.html].

³ Орзих М. Суверенитет Украины : конституционная регламентация / М. Орзих // Юрид. вестн. — 1997. — № 1. — С. 69.

З приводу іншої антиномії — «частина передує цілому» чи «ціле передує частинам» — ми згодні з тими авторами, які вважають, що ціле породжується цілим за посередництва частин. Одна з частин, що безпосередньо пов'язана не лише з одним цілим, але й з іншим, через певні умови набуває тенденції до виходу за межі вихідного цілого (практика делегування національними урядами права здійснення окремих суверенних прав інститутам ЄС) і до перетворення себе і всього цілого¹, що можна спостерігати також на прикладі реалізації державного суверенітету в умовах членства в Європейському Союзі.

Із тлумачення державного суверенітету як політико-правової властивості державної влади, що проявляється в її верховенстві над будь-якою іншою владою всередині країни та незалежності у зовнішньополітичній сфері, випливає, що суверенітет має два аспекти прояву — внутрішній і зовнішній. «Внутрішні» суверенні права реалізуються переважно на території держави, і відповідно у правовому регулюванні порядку здійснення даної групи суверенних прав головну роль відіграє внутрішньодержавне законодавство. Сферою прояву «зовнішніх» суверенних прав виступають відносини з іншими державами та міжнародними організаціями, що регулюються міжнародно-правовими актами.

Реалізація різноманітних внутрішніх і зовнішніх функцій передбачає наявність у держави широкого кола правових можливостей — суверенних прав. Суверенних прав, що розкривають кожний з аспектів суверенітету, багато. Не може бути якогось універсального і заздалегідь даного для всіх держав переліку суверенних прав. Прав у держави має бути стільки і таких, скільки і які дозволять їй дійсно користуватися незалежністю у відносинах з іншими країнами і реалізувати верховенство на власній території². Кожна держава залежно від

¹ Алексеев П. В. *Философия* : учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. / П. В. Алексеев, А. В. Панин. — М. : ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://society.polbu.ru/alekseev_philosophy/ch46_i.html; Бучило Н. Ф. *Философия* : учеб. пособие. — 4-е изд. / Н. Ф. Бучило, А. Н. Чумаков. — СПб. : Питер, 2004. — С. 70–71.

² Горюнов В. В. *Суверенитет Российской Федерации (сущность, содержание, гарантии)* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Горюнов. — Екатеринбург, 2007. — С. 11.

конкретних обставин може актуалізувати ті права, які необхідні для виконання її функцій у конкретній історичній ситуації. Невичерпність суверенних прав не вимагає доказів, якщо встановлено, що держава володіє суверенітетом. Такий зв'язок між суверенітетом і суверенними правами дозволяє говорити про «презумпцію невичерпності суверенних прав відносно суверенної держави»¹. Зрозуміло, що в доволі широкому за обсягом переліку можливостей держави містяться відмінні за роллю і значенням для забезпечення суверенітету права держави. Тому, як і у випадку з правами людини, прийнято умовно виділяти основні суверенні права та інші суверенні права.

До основних суверенних прав держави, що розкривають зміст внутрішнього суверенітету, прийнято відносити права на прийняття і внесення змін до конституційного і поточного законодавства; запровадження системи державних органів; громадянство; грошову одиницю; стягнення податків і зборів; встановлення адміністративно-територіального поділу; розпорядження своєю територією і природними ресурсами; застосування правового примусу; створення збройних сил тощо².

Зовнішній суверенітет, який покликаний забезпечити територіальну цілісність і невтручання у внутрішні справи держави ззовні, прийнято характеризувати через права на укладення міжнародних договорів; підтримання дипломатичних відносин; участь у роботі міжнародних організацій; оголошення війни і укладання миру; здійснення діяльності у виключній економічній зоні і на континентальному шельфі; право брати участь у роботі міжнародних конференцій; право на нейтралітет тощо.

Слід погодитися, що зовнішній суверенітет, хоча і є важливим інструментом позиціонування держави на міжнародній арені, насправді другорядний стосовно внутрішнього суверенітету. Зовнішній суверенітет не здатний гарантувати територіальну цілісність держави і її існування. Разом з тим реалізу-

¹ Горюнов В. В. Суверенитет Российской Федерации (сущность, содержание, гарантии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. В. Горюнов. – Екатеринбург, 2007. – С. 15.

² Там само. – С. 7.

вати внутрішній суверенітет за відсутності зовнішнього можна лише в умовах повної економічної і політичної ізоляції, що нереально в сучасному світі. Із зазначеного випливає, що суверенні права є проявом, конкретизацією державного суверенітету, а тому слід погодитися з тим, що держава є суверенною доти, доки вона володіє основним комплексом суверенних прав і спроможна висловлювати волю народу¹.

Держави суверенні і самі за своєю доброю волею вступають у міжнародні організації, свідомо і добровільно передаючи їм на період дії міжнародного договору право реалізації частини своїх функцій і прав, а точніше — залучаючи їх до спільної їх реалізації. При цьому держави самостійно розробляють і укладають між собою такі договори, а тому їх підписання або приєднання до них юридично не приводить до позбавлення держави переданих за договором прав реалізації окремих суверенних повноважень. Таку передачу власного права здійснення функцій і компетенції слід вважати одним із способів реалізації державою своїх суверенних прав у формі добровільного самообмеження власної юрисдикції.

Сьогодні держави поступово відходять від усталеної практики самостійного виконання своїх традиційних завдань, які ще недавно розглядалися як завдання виключно публічного, внутрішньополітичного характеру як усередині країни², так і на міжнародному рівні. На міжнародному рівні відмова держав від виконання публічно-правових завдань відбувається через передачу компетенції наднаціональним організаціям із закріпленням за ними публічно-правової влади. Слід наголосити на тій обставині, що хоча національні уряди держав-членів беруть участь у розробці і схваленні рішень, проте насправді це вже рішення, які прийняті саме інститутами наднаціональної організації влади, а не державними органами.

¹ Шипілов Л. М. До питання про природу народного суверенітету / Л. М. Шипілов // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 берез. 2009 р. — Х.: Вид. СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2009. — С. 45.

² Сало В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. — Х., 2008. — С. 110—185.

Формулюючи такий висновок, разом з тим слід пам'ятати, що держави передають право реалізації своїх суверенних прав наднаціональним структурам і міждержавним об'єднанням добровільно і свідомо, виходячи з того факту, що суверенні права залишаються приналежними саме їм, а тому ці кроки не обмежують їхній суверенітет, а, навпаки, сприяють реалізації ряду суверенних прав, зокрема права на укладення міждержавних договорів і право вступати до міждержавних союзів. Такого підходу до проблеми дотримується багато науковців.

Жодна держава без крайньої потреби не піде на обмеження свого суверенітету. Безумовно, державі, що має намір стати повноправним учасником регіональної або глобальної економічної системи, доведеться піти на певні поступки, самообмежуючи себе в реалізації окремих суверенних прав. Однак збереження необхідного ступеня незалежності і самостійності при реалізації соціально-економічних і політичних заходів з метою захисту національних інтересів і збереження балансу національних й наднаціональних інтересів є найбільш раціональним підходом у питанні участі держав у сучасній «глобальній економіці», тому в перспективі держава, як і раніше, буде залишатися ключовим суб'єктом міжнародної правової і економічної системи.

Проведений аналіз співвідношення суверенітету держави і суверенних прав дає можливість сформулювати певні висновки.

По-перше, суверенітету властиві суверенні права, які охоплюються ним; це дозволяє співвіднести їх як «ціле» і його «частину» і відповідно наголосити на тому, що хоча це взаємообумовлені правові явища, неприпустимо ототожнювати суверенітет держави з її суверенними правами. Так, суверенним правам не властиві всі ті ознаки, за допомогою яких характеризується суверенітет держави. Якщо суверенітет держави не може бути нікому переданий або обмежений, то сфера здійснення суверенних прав може бути певним чином обмежена, звужена, але лише доти і тією мірою, доки і яку держава вважає для себе корисними і необхідними. Отже, суверенна держава, володіючи повнотою суверенних прав, може на свій розсуд розширювати або скорочувати їх до певних меж. Щоправда,

можливість держави скорочувати належні їй суверенні права залишає відкритим питання про межі припустимого скорочення суверенних прав і їхнього характеру.

По-друге, як і права людини, суверенні права держави в певному сенсі можуть бути охарактеризовані як природні. Суверенні права пов'язані з самим фактом існування держави і не залежать від будь-яких інших неправових чинників. Суверенні права зазвичай не потребують якогось спеціального писаного, юридичного оформлення — про це свідчить той факт, що переважна більшість прав, з якими ми в першу чергу асоціюємо прояв суверенітету держави (наприклад, право приймати конституцію і здійснювати законодавчу діяльність; право підтримувати дипломатичні відносини з іншими країнами; право брати участь у роботі міжнародних організацій і конференцій; право оголошувати війну і укладати мир тощо), прямо не закріплені в конституціях і законодавстві держав саме як суверенні права. Вони існують об'єктивно і не залежать від кожної конкретної держави — носія цих прав. Безперечно, вони можуть закріплюватися в національному законодавстві і міжнародно-правових документах, переходячи в категорію позитивного права, однак відсутність такого нормативного закріплення не означає, що держава позбавлена їх. З того факту, що визнання існування певної держави і її незалежності не обов'язкове для іншої держави і здійснюється або не здійснюється нею виключно за її власним бажанням і рішенням¹, можна зробити висновок, що новостворена держава завжди певний, а інколи тривалий час може існувати як суверенна організація влади, що не визнана іншими державами.

По-третє, із визнання усіх держав юридично рівними логічно випливає, що вони відповідно мають загальні і рівні суверенні права, якими можуть користуватися на свій розсуд. Значення суверенних прав полягає у визначенні і гарантуванні чітко окреслених меж свободи будь-якої держави. Суверенні права держави визначають певну сферу автономного існуван-

¹ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность / Л. А. Тихомиров. — М. : ГУП «Облиздат», ТОО «Алир». — 1998. — 672 с.

ня держави у взаємовідносинах з іншими державами, а тому повинні визнаватися невід'ємною складовою її життєдіяльності як члена міжнародного співтовариства. Вони характеризуються як загальні, оскільки забезпечують у міждержавному житті формальний вимір, що охоплює всі держави як суб'єктів міжнародного права. Суверенні права характеризуються як рівні для кожної держави, незважаючи на наявні відмінності за територією, населенням, політичною, економічною, соціальною і релігійною системою, станом добробуту тощо. З цієї позиції поділ держав на великі і малі, розвинуті і такі, що розвиваються, не має жодного сенсу, оскільки не передбачений нормами і принципами міжнародного права, яке закріплює принцип формальної правової рівності держав.

По-четверте, зміст суверенних прав, що трактуються як певні правові можливості держави, і їх перелік є явищем історичним — на кожному етапі державно-правового розвитку формується певна сукупність суверенних прав держави. З приводу питання про те, чи можуть суверенні права змінюватися в процесі розвитку, єдності поглядів у радянській юридичній науці не існувало. Якщо одні автори твердили, що суверенні права абсолютно незмінні, оскільки при скороченні їх обсягу неможливе здійснення суверенітету, то інші допускали залежну від конкретно-історичних умов можливість їх розширення або звуження¹.

Загальною тенденцією слід вважати поступове розширення кількості суверенних прав. Справедливість цього висновку доводить широкий перелік суверенних прав держави, які вона реалізує у своїй виключній (морській) економічній зоні. Деякі з них (права з метою розвідування морського дна та його надр і розробки мінеральних та інших неживих ресурсів; право дозволяти і регулювати бурові роботи на морському дні і в його надрах тощо) визнаються вперше за державою в ХХ ст., коли в результаті науково-технічної революції виникають технічні можливості для реалізації певних видів діяльності. Інші суверенні права (права щодо розвідки, розробки і збереження

¹ Козлов А. К союзу суверенных государств / А. Козлов, М. Шафир // Обществ. науки и современность. — 1991. — № 4. — С. 85.

природних ресурсів, а також управління цими ресурсами; право промислу живих організмів; право розпоряджатися своїми природними ресурсами і інформацією про такі ресурси) на тій же підставі розширили і конкретизували свій зміст. Слід також зазначити, що окремі суверенні права в процесі історичного розвитку залежно від пануючих у міжнародному співтоваристві поглядів на справедливість можуть зазнавати суттєвої трансформації змісту. Так, сучасне міжнародне право трансформувало право держави на війну у право на самооборону у разі нападу на неї.

По-п'яте, з констатації можливості зміни обсягу суверенних прав можна зробити висновок про те, що коли розширення кола суверенних прав держави є позитивним явищем, оскільки зміцнює її суверенітет, конкретизує його прояв у різних сферах державно-правового життя, то до питання про можливість його звуження слід ставитися дуже обережно, оскільки воно може призвести до руйнації принципу державного суверенітету. Тому слід зважати на філософську категорію «міра», що вимагає для даної якості певної кількісної характеристики¹. Але й цим застереженням не вичерпується проблема. Вважаємо, що для існування суверенітету держави має значення не просто збереження за нею певної кількості суверенних прав, відсоток яких від загальної маси перевищує певний критичний поріг. Для того щоб держава залишалася суверенною, принципово важливе збереження за нею права реалізації певних основоположних суверенних прав, незалежно від того, яку частку від загальної маси прав вони становлять. До таких прав слід віднести передусім права, які забезпечують економічну самостійність держави (право на збирання податків і зборів, права на енергетичні ресурси, право на розробку природних ресурсів і управління ними), а також суверенне право на визначення своєї компетенції, здійснення примусу і проведення самостійної зовнішньої політики. На об'єктивність цього висновку вказує і ситуація із забезпеченням суверенітету державами, що увійшли до складу

¹ Козлов А. К союзу суверенных государств / А. Козлов, М. Шафир // Обществ. науки и современность. — 1991. — № 4. — С. 85.

Європейського Союзу. Попри передачу (делегування) права реалізації наднаціональним інститутам значної кількості суверенних прав держави-члени залишаються суверенними, оскільки зберігають за собою реалізацію вище перелічених суверенних прав. У свою чергу, ЄС попри концентрацію в своїх руках значних повноважень не може реалізувати верховенство влади в межах своєї території, оскільки обмежений у питанні формування власного бюджету і не може забезпечити реалізацію прийнятих ним рішень інакше як через звернення до органів влади держав-членів.

Слід зазначити, що особливого значення у зв'язку з викладеним набуває суверенне право держави на визначення своєї компетенції, оскільки в епоху глобалізації і регіональної інтеграції активно розвивається процес делегування владних повноважень від національного уряду до наднаціональних структур і міжнародних організацій. Слід зазначити, що наднаціональні союзи в силу своєї природи прагнуть закріпити за собою виключну компетенцію з широкого кола питань в усіх сферах суспільного життя¹, а також можливість самостійно без участі національних урядів розширювати свою компетенцію. З цього приводу слід підкреслити, що для збереження суверенітету виключного значення набуває право національних урядів самостійно визначати свою компетенцію. Відповідно, виходячи з договірного характеру таких утворень, будь-які зміни компетенції не можуть вирішуватися наднаціональними структурами в односторонньому порядку, оскільки це є прерогативою держав-членів, суверенітет яких первинний. Перелік виключних повноважень, переданих наднаціональному союзу, не повинен мати відкритий характер і не повинно бути норм-лазівок, які б в той чи інший спосіб дозволяли йому самостійно розширювати їх перелік. У виключну компетенцію міждержавного союзу мають передаватися лише ті повноваження, реалізація яких дійсно на наднаціональному рівні може виявитися більш ефективною, ніж на національному рівні.

¹ Мешерякова О. М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.10 / О. М. Мешерякова. – М. : РУДН, 2010. – С. 20–21.

По-шосте, суверенні права держави є невід'ємними, оскільки необхідні для її нормального функціонування. Вони визнаються невід'ємними, оскільки є складовими державно-го суверенітету, конкретизуючи його зміст. Суверенні права іманентно властиві державі — вони ніким їй не даровані, а тому не можуть бути ані відібрані в неї, ані обмежені в обсязі. Так було і так буде принаймні доти, доки не буде створена всесвітня держава, яка б зосередила в своїх руках всесвітню повноту влади і силу примусу. Доки головними суб'єктами в міжнародному праві залишаються суверенні держави, їх сила була і залишиться *ultima ratio*. Може мати місце тимчасове обмеження права реалізації державою своїх суверенних прав, але не самого суверенного права як такого, за рішенням міжнародної спільноти в особі Ради Безпеки ООН відповідно до положень її Статуту (статті 39–51) з метою забезпечення міжнародного миру і безпеки.

Суверенна влада покликана піклуватися про інтереси свого народу, який виступає її джерелом, і створеної ним держави. Відповідно, за загальним правилом, державна влада не має права укладати угоди або йти на інші кроки, які шкодять державі. Виняток із цього правила становлять випадки *force majeure* (наприклад, внаслідок окупації країни), але й в цьому разі державна влада як суверенна зобов'язана негайно припинити нав'язану угоду або рішення, як тільки це дозволить співвідношення сил або міжнародна ситуація¹.

Водночас слід підкреслити, що вища державна влада не має права відмовитися від своєї незалежності на користь інших держав чи міждержавних союзів, не має права поставити будь-яку іншу владу вище за себе. Це означало б забрати у себе верховенство і передати його комусь іншому, на що вона не має права, оскільки це було б порушенням прав народу як джерела державної влади, який створив її саме для забезпечення своєї незалежності, а не для того, щоб створена ним влада підкорила народ чужій волі і владі.

¹ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность / Л. А. Тихомиров. — М. : ГУП «Облиздат», ТОО «Алир». — 1998. — 672 с.

На підставі висновків, які отримані під час аналізу суверенних прав держави, пропонується такий підхід до визначення досліджуваного явища: суверенні права — це необхідні для існування і розвитку держави правові можливості, які визнаються невід’ємними, мають бути загальними і рівними для кожної країни, якими вона наділяє себе своєю волею.

ЗМІСТ

До 10-річчя НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України (<i>Вітання В. Я. Тація і С. І. Чернова</i>).....	3
<i>Погрібний І. М., Сворак С. Д.</i> Історико-цивілізаційний та формаційний підхід до вивчення інститутів держави і права Київської Русі.....	7
<i>Максимов С. І.</i> Верховенство права в діяльності органів виконавчої влади: прагнення до європейських стандартів	18
<i>Любченко П. М.</i> Особливості конституційного регулювання відносин у громадянському суспільстві	30
<i>Колісник В. П.</i> Визнання права на опозиційну діяльність як атрибут сучасної демократичної держави.....	40
<i>Данильян О. Г.</i> Особливості формування та вдосконалення політичних систем європейських країн (на прикладі Великобританії)	48
<i>Дзьобань О. П.</i> Місцеве самоврядування як локальний простір буття людини: антропологічний підхід.....	60
<i>Гетьман І. В.</i> Практичні моменти інструментальної герменевтики права на прикладі історичних аналогій	67
<i>Чапала Г. В.</i> До питання про критерії класифікації видів публічної влади	75
<i>Сало В. І.</i> Особливості забезпечення державного суверенітету в економічній сфері в сучасних умовах	87
<i>Яковюк І. В.</i> Проблеми конституційного регулювання членства в Європейському Союзі.....	105
<i>Алісов Є. О.</i> До питання про еволюцію та стан монетарного права України	122

Лукашев О. А.	
Загальна частина фінансового права: актуальні проблеми	133
Панов М. І., Герасіна Л. М.	
Проблеми гносеології кримінально-правового конфлікту	143
Гарашук В. М., Мухатаєв А. О.	
Соціально-правовий аналіз рівнів корупції в Україні	156
Трещова О. Р.	
До проблеми класифікації форм державного примусу в адміністративному судочинстві	166

Трибуна молодого вченого

Павловська-Кравчук В. А.	
Ментальні особливості та їх вплив на розвиток державно-правових явищ	177
Байдін Ю. В.	
Державний суверенітет і суверенні права: проблеми співвідношення	186

Підписано до друку з оригінал-макета 16.11.2010.
Формат 84×108 ¹/₃₂. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 10,9. Обл.-вид. арк. 9,8. Вид. № 554.
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право»
Національної академії правових наук України
Україна, 61002, м. 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
(057) 758-35-98