

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В. М. КОРЕЦЬКОГО

**Актуальні проблеми
сучасного конституційного права України**

Збірник наукових праць

Київ
Видавництво «Юридична думка»
2014

УДК
ББК

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України
(протокол № 5 від 27 травня 2014 р.)*

Відповідальні редактори:

Ю. С. Шемшученко, академік НАН України
О. В. Батанов, доктор юридичних наук, професор

А **Актуальні проблеми сучасного конституційного права України :**
збірник наукових праць / відп. ред. академік НАН України
Ю. С. Шемшученко та доктор юридичних наук, професор
О. В. Батанов. — К. : Вид-во «Юридична думка», 2014. — 458 с.

ISBN 978-617-665-017-1

У збірнику містяться статті провідних вітчизняних вчених-конституціоналістів, присвячені актуальним проблемам сучасного конституційного права України, становлення і розвитку конституціоналізму, конституційного процесу, реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, питанням формування парламентаризму, організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні.

Для науковців, викладачів, практикуючих юристів, аспірантів, студентів і всіх, хто цікавиться проблемами теорії сучасного конституційного права і конституціоналізму.

УДК
ББК

© Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України, 2014
© Видавництво «Юридична думка», 2014

ISBN 978-617-665-017-1

ЗМІСТ

Передмова	7
Шемшученко Ю. С., Батанов О. В. Відомий український вчений-конституціоналіст та педагог Віктор Федорович Погорілко	10
Абасов Г. Г. Проблеми визначення конституційно-правових гарантій прав місцевого самоврядування	23
Баймуратов М. О. Місцеве самоврядування як новий феномен сучасної української державності	34
Батанов О. В. Територіальна громада у системі сучасного муніципалізму: доктринальний аспект	47
Батанова Н. М. Проблеми теорії конституційно-правової відповідальності	67
Гаєва Н. П. Конституційне право на свободу об'єднання: термінологічний аспект	82
Ганжа Н. В. Проблеми конституційно-правового унормування організації і порядку роботи парламенту України: характеристика історичних етапів	94
Горбатенко В. П. Теоретико-прикладні аспекти осягнення феномена «уявного конституціоналізму»	106
Грабильников А. В. Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами	120

Делія Ю. В.	
Публічна адміністрація як складова ефективності суспільного управління	128
Заворотченко Т. М.	
Проблеми наукової характеристики суб'єктивних політичних прав і свобод громадян в Україні.	137
Задорожня Г. В.	
Порівняльно-правовий аналіз повноважень глави держави України та зарубіжних країн щодо органів прокуратури	145
Ісаєва Н. К.	
Оскарження рішень податкових органів та їх посадових осіб в контексті конституційних прав людини і громадянина в Україні	155
Кампо В. М.	
Взаємовідносини «конституційної» людини та органу конституційної юстиції у світлі антропологічного підходу	162
Кельман М. С.	
Юридичний метод у сучасному правознавстві	170
Костецька Т. А.	
До питання про роль конституційного права в реалізації основних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні	190
Кресіна І. О.	
Проблеми етнонаціональної консолідації українського суспільства	200
Кулинич П. Ф.	
Право Українського народу на землю за Конституцією України: власність чи національне надбання	209
Куян І. А.	
Загальнонаціональний референдум, як форма прояву народного суверенітету: проблеми реалізації в Україні	220
Лощихін О. М.	
Економічні функції сучасної держави та актуальні проблеми формування конституційної економіки: доктринальні та прикладні аспекти	229

Майданник О. О.	
Перспективи розвитку контрольної функції українського парламенту	241
Максакова Р. М.	
Сучасний конституційний процес і реалізація установчої влади в Україні	252
Мілова Т. М.	
Принцип рівності як нормативно-правова гарантія реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина.	263
Нагребельний В. П.	
Конституційне право громадян на підприємницьку діяльність: зміст та проблеми реалізації	270
Наливайко Л. Р.	
Принципи державного ладу у розбудові демократичної, соціальної і правової держави в Україні	280
Оніщенко Н. М.	
Функції права: системний погляд, характеристики та значення у соціальному житті	291
Опанасюк Н. А.	
Конституційно-правові основи туризму в Україні	305
Петрів І. М.	
Конституційно-правові засади розвитку інформаційного простору держави	322
Приходько Х. В.	
Актуальні проблеми українського парламентаризму з позиції функціонального та процесуального підходів дослідження	334
Пустовіт Ж. М.	
Концепція суверенітету народу в Конституції України	345
Савчин М. В.	
Особливості синтетичної методології досліджень конституційних явищ і процесів.	353
Скрипнюк О. В.	
Провідний відділ конституціоналістики України	362

Словська І. Є.	
Періодизація основних етапів генезису сучасного вітчизняного парламентаризму.	376
Суржинський М. І.	
Категорія «громадянство»: доктринальні підходи до визначення	386
Федоренко В. Л.	
Суб'єкти конституційно-правових відносин та їх система: проблеми теорії та практики	402
Фролов Ю. Н.	
Создание правового государства — одна из жизненных потребностей украинского общества.	418
Чернецька О. В.	
Представницькі органи місцевого самоврядування: теоретико-правові аспекти	431
Шатіло В. А.	
Співвідношення політичної й адміністративної компоненти у функціонуванні державної влади	437
Шкабаро В. М.	
Проблеми імплементації в національне законодавство України норм міжнародного права щодо управління територіями.	447

ПЕРЕДМОВА

Прийняття Конституції України не тільки засвідчило правове оформлення нових політичних, економічних і духовних реалій держави і суспільства, за яким Український народ і українська держава живуть понад вісімнадцять років, та обумовило приєднання України до загальноєвропейських демократичних цінностей конституційного рівня, фундаментальне та системоутворююче значення серед яких займає доктрина конституціоналізму, а і поставило на порядок денний необхідність комплексного процесуального забезпечення конституційно-правових відносин у сфері інституціоналізації й конституювання засад конституційного ладу, системи прав людини і основоположних свобод, розвитку парламентаризму та президентіалізму, формування реальної багатопартійності, сучасного муніципалізму та інших інститутів конституційного права.

Конституційне право займає провідне місце у системі права будь-якої держави. Воно відіграє основоположну та провідну роль щодо інших галузей права. Це у свою чергу визначається відповідним значенням та характером тих суспільних відносин, на регулювання яких спрямоване конституційне право як система. Насамперед — це відносини, які є основою суспільного та державного ладу, взаємовідносин особи, суспільства і держави, здійснення публічної влади.

Конституційне право закріплює сутність, форми і структуру держави, правовий статус людини і громадянина, систему органів державної влади та місцевого самоврядування, а також загальний механізм їх функціонування. Конституційно-правові положення та норми є вихідними для усіх та кожної з інших галузей права, які розвивають та конкретизують їх на іншому рівні. Саме тому, що конституція та інші конституційно-правові акти спрямовані на закріплення та регулювання не усіх та не будь-яких суспільних відносин, а лише тих, які визначають головні, докорінні, якісні засади держави

та суспільства, конституційне право виступає як центральна, основоположна та провідна галузь права кожної окремої країни.

В умовах глобалізації, суспільно-правовий статус конституційного права значно підвищується та ускладнюється у зв'язку з тенденціями його політологізації, соціалізації, економізації, психологізації, впливу на нього сучасних досягнень інформатики, комп'ютеризації законодавчої діяльності, дослідницької роботи та навчання, біологізації та екологізації конституційно-правової проблематики при підвищенні теоретичного та практичного інтересу до законодавчої техніки та технології конституційного будівництва.

Ці та інші тенденції конституційного розвитку зумовлюють колосальну увагу до доктринальних проблем конституційного права та процесу. Інтерес до проблем теорії конституційного права обумовлений багатьма факторами, в тому числі завданнями та потребами концептуального забезпечення процесу конституційно-правового регулювання, що, у свою чергу, детермінує необхідність інтенсивного розвитку та якісного удосконалення законодавства з метою оптимізації правозастосовної діяльності.

У сучасних умовах, коли виникла необхідність внесення в чинну Конституцію України змін та доповнень, на перший план виходять питання про конституціоналізм, конституційне будівництво, конституційний лад, конституційний процес, конституційний механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, організацію та функціонування державної влади та місцевого самоврядування тощо. Це, об'єктивно, вимагає формування якісно нових підходів у теорії конституційного права України. Одним з таких пошуків і є представлений збірник наукових праць.

Авторський колектив, спираючись на сучасні концептуальні підходи та теоретичні досягнення в галузі конституційного права, пропонує своє бачення основних проблем сучасного конституційного права, розвитку його норм та інститутів в умовах конституційно-правової модернізації.

У збірнику висвітлюються актуальні теоретичні і практичні проблеми конституційного права як галузі права та юридичної науки, в тому числі, його система, джерела і норми, функції, методологічний та категоріальний апарат, а також історія конституціоналізму, теорія конституції, засади конституційного ладу, інституціоналізація стату-

су особистості, організація і функціонування публічної влади, проблеми теорії місцевого самоврядування, правової реформи, державного суверенітету і національної безпеки, конституційно-правова відповідальність, засади взаємодії і взаємозв'язку з суміжними галузевими юридичними науками тощо.

Слід зазначити, що 5 листопада 2013 року відбулося розширене засідання Вченої ради Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, присвячене відзначенню 75-річного ювілею видатного вченого-конституціоналіста та педагога, талановитого організатора вітчизняної юридичної науки, доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента НАН України, академіка Академії правових наук України Віктора Федоровича Погорілка (12.VIII.1938 — 25.VI.2006 рр.).

Видання цього збірника є даниною світлій пам'яті Віктора Федоровича Погорілка від його вчачних учнів та колег.

Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО,

*академік НАН України,
директор Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

О. В. БАТАНОВ,

*доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ВІДОМИЙ УКРАЇНСЬКИЙ ВЧЕНИЙ-КОНСТИТУЦІОНАЛІСТ ТА ПЕДАГОГ ВІКТОР ФЕДОРОВИЧ ПОГОРІЛКО

Набуття Україною незалежності — це не тільки складний етап розвитку держави та суспільства. Це час складних випробувань та викликів для вітчизняної юридичної науки. Життя об'єктивно вимагає вивчення і теоретичного осмислення проблем конституційного розвитку України, конституціоналізму, стабільності конституційного ладу, юридичної природи, основних принципів та функцій Конституції, парламентаризму, законодавчого процесу, адміністративно-територіального устрою та муніципального будівництва, форм і методів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це період формування нового покоління вчених-правознавців, вихованих на кращих традиціях вітчизняної та світової конституціоналістики.

Яскравим представником української юридичної науки був видатний вчений-конституціоналіст та педагог, талановитий організатор вітчизняної юридичної науки, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАН України, академік Академії правових наук України Віктор Федорович Погорілко. Як представник плеяди фундаторів вітчизняної наукової школи конституційного та муніципаль-

ного права, він поправу належить до когорти дослідників, які завдяки своїй науковій діяльності, заслуговують на звання класиків юридичної наукової думки.

В. Ф. Погорілко народився 12 серпня 1938 року в с. Маринівка Сніжнянського району (з 1965 р. — Шахтарський район) Донецької області. Після закінчення середньої школи № 14 м. Сніжне він протягом 1956—1958 років працював слюсарем Військового заводу № 7 в м. Києві.

З 1958 по 1963 рік він студент юридичного факультету Київського державного університету ім. Тараса Шевченка.

У 1963—1964 роках працював старшим слідчим прокуратури м. Вінниці.

У 1964 році — помічник прокурора Липовецького району Вінницької області.

Кінець 1964—1965 рік — секретар Липовецького РКЛКСМУ.

У 1966 році — помічник прокурора м. Вінниці.

З вересня 1966 року В. Ф. Погорілко розпочав свою наукову діяльність в Секторі держави і права як аспірант, а по закінченні аспірантури з 1969 по 1973 рік працював молодшим науковим співробітником Інституту держави і права АН УРСР.

З 1973 р. він у Вищій партійній школі при ЦК КПУ (з 1988 р. — Інститут політології і соціального управління) як старший викладач, в. о. доцента, доцент, (1973—1988 рр.), в. о. професора, професор, завідувач кафедри радянського державного будівництва і права (1988—1990 рр.).

У лютому 1970 року Віктор Федорович захистив кандидатську (тема «Роль місцевих рад Української РСР у здійсненні господарсько-організаторської функції радянської держави»), а в 1988 році — докторську дисертацію (тема «Здійснення місцевими радами народних депутатів функцій радянської загальнонародної держави»).

У 1980 р. В. Ф. Погорілку було присвоєне вчене звання доцента, а у 1990 році — професора по кафедрі радянського державного будівництва та права.

На початку 90-х років В. Ф. Погорілко повернувся до Інституту держави і права НАН України і до кінця свого життя працював спочатку завідувачем відділу проблем законотворчості, а з 1993 р. — від-

ділу конституційного права та місцевого самоврядування, був заступником директора Інституту (з 2001 р.).

Якщо все наукове життя В. Ф. Погорілка було пов'язане з конституційним правом, то становлення, розвиток та організація конституційно-правових досліджень в Україні були нерозривно пов'язані саме з іменем Віктора Федоровича. Майже в усіх наукових працях у галузі конституційного права за часів незалежності України: монографіях, дисертаціях, підручниках, навчальних посібниках тощо, відчувається рука професора В. Ф. Погорілка як автора, відповідального редактора, рецензента, наукового керівника або опонента. Важко знайти роботу з конституційної тематики, в якій не було б посилань на праці В. Ф. Погорілка. Проблематика конституційного права завжди була в центрі уваги наукових досліджень цього вченого та заснованої ним потужної наукової школи.

Зупинимось лише на деяких, фундаментальних проблемах теорії сучасного конституційного права, внесок В. Ф. Погорілка у розробку яких є безперечним, таким, що заклав магістральні шляхи розвитку їх дослідження на багато років вперед.

Як вже зазначалося, кандидатська і докторська дисертації В. Ф. Погорілка були присвячені конституційно-правовим проблемам функцій держави. Оригінальні концептуальні розробки, запропоновані вченим у докторській дисертації не лише не втратили своєї актуальності сьогодні, а навпаки набувають особливого значення в сучасних умовах формування демократичної державності в Україні.

Саме функціональний, діяльнісний підхід до конституційно-правових явищ і процесів був предметом особливої уваги В. Ф. Погорілка. Ряд індивідуальних монографій, серед яких «Функции Советского общенародного государства» (К., 1980), «Местные Советы в механизме осуществления функций Советского общенародного государства» (К., 1986), а також десятки наукових статей, були присвячені актуальним конституційно-правовим проблемам функцій держави та органів державної влади, функціям Конституції, конституційно-правових норм та конституційного права в цілому.

Безумовно, сьогодні не викликає сумнівів те, що сутність держави проявляється через функції, які вона здійснює. Адже пізнання держави об'єктивно передбачає вивчення не тільки її статички, але і її

динаміки, тобто того, як цей соціальний інститут живе, діє, змінюється, розвивається, як виконує своє соціальне призначення.

Значний внесок у становлення теорії функціоналізму у науці сучасного конституційного права зробив саме В. Ф. Погорілко. На його думку, актуальність діяльнісного та функціонального методу наукових досліджень конституційно-правових явищ та процесів, які відбуваються в Україні, зумовлена рядом факторів і, насамперед, внутрішніми факторами, тобто суттю і змістом цих явищ, у першу чергу, новим типом української держави, яку проголошено суверенною, незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою. Природно, що розкрити роль і значення цієї держави можна лише, або насамперед, через її діяльність і, зокрема, через функції.

Також, актуальність функціонального методу наукових досліджень, вважав В. Ф. Погорілко, детермінована новою системою органів державної влади, які, на відміну від колишніх, традиційних, є одноособовими (Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, глави місцевих державних адміністрацій тощо), або являються собою лише вищі або центральні органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України). Лише системно-структурний аналіз цих явищ, який би здійснювався поза діяльнісного підходу, є мало-ефективним. Всебічне дослідження цих органів державної влади об'єктивно можливе лише через функції. Адже, зазначав вчений, істотно змінився зміст діяльності держави та ряду органів державної влади, які раніше були в переважній більшості символічними (парламент, уряд тощо). Тому, з'ясувати їх нинішні роль і значення, звичайно, можливо насамперед через функції як об'єктивні явища;

Як наголошував В. Ф. Погорілко, в умовах незалежності кардинально змінилися роль та значення Конституції та конституційного права у правовій системі та системі права. На його думку, оскільки конституційне право як галузь права є провідною галуззю в системі права України, слід наполегливо проводити думку про те, що й конституційно-правові відносини є провідними у системі правовідносин в Україні та відповідно провідні суб'єкти конституційно-правових відносин (народ та інші спільності, а також держава), та провідні об'єкти конституційно-правових відносин є пріоритетними суб'єктами й об'єктами у системі правовідносин в цілому.

Сучасне конституційне право України, писав В. Ф. Погорілко, відіграє виключно важливу роль у суспільстві та державі, виступаючи одночасно як загально визнаною соціальною цінністю (благом), так і засобом пізнання дійсності. На відміну від інших галузей права, положення норм цієї галузі права, конституційно-правові дослідження та конституційна освіта є важливими для кожної людини, незалежно від її політичних, релігійних й інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання та інших ознак. До того ж, на сьогодні конституційне право України є одним із основних чинників консолідації громадянського суспільства і розбудови демократичної, соціальної, правової держави.

З позицій сьогодення, вважав вчений, необхідно по-новому дивитись на сутність багатьох інститутів конституційного права. Переосмислення потребує й визначення поняття, розуміння структури, класифікація конституційно-правових норм. У своїх працях він послідовно проводив ідею про те, що конституційно-правова норма — це загальнообов'язкове правило поведінки або діяльності, яке встановлене або санкціоноване й гарантоване народом або державою, оскільки у даний час у деяких випадках конституції приймаються народом шляхом референдуму.

Серед актуальних проблем конституційного права, на думку В. Ф. Погорілка, можна виділити й проблеми джерел конституційного права, зокрема, проблеми їх визначення та класифікації. Традиційний спрощений погляд на джерела конституційного права має змінитися їх визначенням як правових форм об'єктивізації волі народу або держави, які мають юридичну силу. У силу цього, на думку В. Ф. Погорілка, має змінитися погляд на конституційне право та його функції, які найбільш рельєфно виражають сутність і зміст цієї галузі, її призначення у суспільстві та державі, а також роль та місце у національній системі права. Вони виступають активним способом діяльності права, що виражається в утворенні, зміні та припиненні правовідносин, що є предметом конституційного права.

В. Ф. Погорілко вважав, що в сучасних умовах кардинально змінилися роль і значення конституційно-правової науки та освіти. Функції конституційного права мають вагомий вплив на функції конституційного права як юридичної науки та навчальної дисципліни, але ці юридичні категорії не можна ототожнювати. Якщо функції

конституційного права впливають на відповідні суспільні відносини, то функції конституційного права як юридичної науки та навчальної дисципліни є напрямками і видами здійснення наукових досліджень і навчання, що спрямовані на вирішення поставлених перед наукою та освітою конституційного права завдань.

Говорячи про значення поглядів В. Ф. Погорілка з позицій сьогодення, вважаємо, що останнім часом, коли гостро постають питання євроінтеграції, стала знову актуальною проблема виявлення сутності і соціально-економічної природи держави та її функцій. У зв'язку з цим необхідно визначити, як названі процеси відбулися (чи здатні вплинути) на зміст такої державно-правової категорії, як «функції держави». Відповідь на дане питання є дуже важливою, зокрема, тому, що, якщо до кінця не розібратися в тому, як функціонує сучасна соціальна правова держава і як вона повинна це робити, нашій країні навряд чи буде можливо знайти шлях виходу з існуючої соціально-економічної ситуації.

На думку В. Ф. Погорілка, функціональний аналіз діяльності держави та права (їх динамічна спрямованість) сприятиме проникненню у природу різних конституційно-правових явищ, процесів та феноменів. Зокрема він був переконаний, що без функціонального аналізу неможливе вивчення будь-якого елемента системи політичної системи суспільства: держави, органів державної влади, політичних партій, місцевого самоврядування. Лише визначивши функції держави можна уявити, яку роль відіграють вони в системі суб'єктів політичної системи, в суспільстві взагалі та яке їх соціальне призначення.

На думку Віктора Федоровича, розробка проблем функцій сучасної держави зумовлена тим, що функції визначають організаційну побудову механізму держави. Структура будь-якої системи визначається її функціями. Безвідносно до аналізу функцій неможливо будь-що сказати про діяльність і ефективність структури об'єкта. Зміна функцій неминує веде до зміни структури.

Він по суті одним з перших відійшов від властивій радянській науці спрощеної теорії функціоналізму, в основі якої по суті було визначення функцій держави, яка опосередкована функціональністю її структури. Звідси спрощене використання термінів «механізм держави», «механізм державної влади», «механізм реалізації функцій

державної влади» тощо, яке несе у собі те саме завдання — опис бідними до звичайної наочності засобами функціонування державної машини, яка розділена на багато шурупів та гвинтиків. Вчений вважав, що така аналогія з механізмом при поясненні феномена держави та державної влади, реалізації їх функцій зводиться до примітивного пояснення самої машини за допомогою деталей, з яких вона складається.

На відміну від цього підходу, В. Ф. Погорілко абсолютно справедливо вважав, що механізм державної влади охоплює її суб'єкти і об'єкти, способи, засоби та умови здійснення, та включав до цього механізму організаційний механізм (організаційні основи) державної влади: органи державної влади, державні організації та інші суб'єкти, яким делеговані повноваження зі здійснення державної влади; нормативно-правовий механізм (нормативно-правові основи) державної влади; інформаційний механізм (інформаційні основи) державної влади; бюджетно-фінансовий механізм (бюджетно-фінансові основи) державної влади; територіальні основи державної влади — територіальний устрій; матеріально-технічні основи державної влади; державні програми тощо.

Важливе значення мають запропоновані В. Ф. Погорілком підходи й в умовах конституційно-правової модернізації в сучасній Україні. Більшість реформаторських ініціатив сьогодні можна охарактеризувати переважною мірою як структурні реформи. Йдеться зокрема про зміни у системі виконавчої влади, судову реформу, реформу органів охорони правопорядку, місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою тощо. Але на сьогодні вкрай важливим є саме функціональні реформи у цих та інших сферах конституційного життя, підготовка концептуальних засад яких має відбуватися на міцній науковій основі.

Відповіді на багато викликів конституційно-правової дійсності в сучасній Україні можна знайти у працях В. Ф. Погорілка. Адже у сучасних умовах, коли виникла необхідність внесення в чинну Конституцію України змін та доповнень, на перший план виходять питання про конституціоналізм, конституційне будівництво, конституційний лад, конституційний процес, конституційний механізм реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, організацію та функціонування державної влади та місцевого самовряду-

вання тощо. Значною мірою усі ці проблеми були в орбіті наукових інтересів В. Ф. Погорілка. У зв'язку з цим його ідеї на даному етапі привертають до себе все більш значну увагу.

За свої життя вчений написав і надрукував багато наукових праць, присвячених актуальним питанням теорії конституційного права та державного будівництва. В цілому перу В. Ф. Погорілка належить понад 200 наукових праць. Принаймні він завжди скромно в усіх звітах та біографічних довідках називав саме цю кількість. У царині інтересів В. Ф. Погорілка — теорія Конституції України, питання її юридичної природи й основних принципів, розвиток конституційного законодавства та вдосконалення державності, проблеми конституціоналізму, конституційного процесу та політичної системи суспільства, механізму реалізації прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування тощо. Особливе значення він приділяв питанню зміцнення зв'язків наукових досліджень з практикою конституційного будівництва, підвищенню їх теоретичного рівня.

Активною була його організаторська, експертна та законопроектна діяльність. Так, за його безпосередньої участі було підготовлено науковий прогноз «Державотворення і вдосконалення правового регулювання суспільних відносин в Україні» до Комплексного прогнозу науково-технічного і соціально-економічного розвитку України на 1996–2015 роки.

Особливо активно була його участь у законопроектній роботі. Головним її напрямом був конституційний процес, який почався після проголошення Декларації про державний суверенітет України. Так, ще протягом 1990–1992 років за його участі була підготовлена Концепція та проект нової Конституції України. Крім того, В. Ф. Погорілко брав участь у підготовці офіційного проекту Конституції як член Конституційної комісії, Робочої групи та як науковий експерт. Особливо активізувалась ця діяльність з 1994 року після обрання Верховної Ради XIII скликання. Тоді було підготовлено і подано до Верховної Ради України новий, альтернативний проект Конституції України, який одержав назву — «Проект Конституції України Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України».

Одночасно В. Ф. Погорілко входив до складу однієї з секцій Конституційної комісії Верховної Ради України з підготовки офіцій-

ного проекту, а потім — до складу Робочої групи Конституційної комісії з підготовки офіційного проекту Конституції України. Підготовлений цією Робочою групою протягом вересня-листопада 1995 р. Проект Конституції України після його доопрацювання був схвалений Конституційною комісією і поданий на розгляд Верховної Ради України.

Одночасно з процесом підготовки проекту Конституції України і внесення змін до чинної Конституції України В. Ф. Погорілко брав активну участь у підготовці важливих законопроектів. Зокрема, за його участю готувались проекти законів «Про громадянство», «Про статус народного депутата України», «Про громадські об'єднання», «Про оборону», «Про Конституційний Суд», «Про інформацію», «Про всеукраїнський і місцевий референдуми», «Про Збройні Сили України», «Про вибори народних депутатів», «Про постійні комісії Верховної Ради України», «Про прокуратуру», «Про об'єднання громадян», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про економічну самостійність України», «Про національну безпеку», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України — місто-герой Київ» та ін.

Основні зусилля очолюваної професором В. Ф. Погорілком школи конституційного права були спрямовані на створення теоретичних основ реалізації Конституції та її пропаганду, популяризацію. Основними темами наукових досліджень були «Теоретичні проблеми реалізації нової Конституції України», «Конституційно-правові проблеми безпосередньої демократії в Україні», «Конституційно-правові проблеми організації державної влади в Україні», «Джерела конституційного права України», «Конституційно-правові відносини».

За редакцією В. Ф. Погорілка було опубліковано значну кількість наукових праць, колективних та індивідуальних монографій, підручників, навчальних посібників тощо. Так, у 1999 р. за його редакцією був підготовлений фундаментальний підручник «Конституційне право України», який був перший в Україні серед такого роду видань. Також у 2000 р. за участю В. Ф. Погорілка та підтримкою Українського центру правничих студій було підготовлено і опубліковано підручник для студентів вищих юридичних навчальних закладів «Конституційне право України» (за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики).

До найвагоміших здобутків очолюваної В. Ф. Погорілком наукової школи слід віднести двотомний підручник «Конституційне право України. Академічний курс» (Т. 1. — 2006, за ред. В. Ф. Погорілка; Т. 2. — 2008, за ред. Ю. С. Шемшученка).

Ідеологом двотомного академічного видання був В. Ф. Погорілко. Втім у його планах був і більш масштабний проект — 10-томний курс сучасного конституційного права, роботу над яким він мріяв розпочати після виходу 2-томного видання.

У першому томі Академічного курсу (автори В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко) висвітлювалися питання загальної теорії конституційного права, насамперед, питання визначення поняття конституційного права України як галузі права, юридичної науки і навчальної дисципліни; предмета, методу цієї галузі права та історії конституційного права як галузі, науки і навчальної дисципліни. Основна увага приділялася питанням системи, джерел конституційного права, насамперед Конституції України, а також конституційно-правовим відносинам. Уперше висвітлювалися питання функцій конституційного права та конституційно-правової відповідальності.

Це видання стало останньою працею В. Ф. Погорілка. Він стояв у витоків майже всіх наукових видань, які були опубліковані колективом відділу протягом п'ятнадцяти років, у тому числі ідеї і концепції двотомного Академічного курсу конституційного права.

Другий том Академічного курсу, який вийшов у 2008 р., став даниною пам'яті В. Ф. Погорілку. У цьому томі розкриваються основні інститути конституційного права України, насамперед, загальні засади конституційного ладу України та його гарантії. Висвітлюються питання конституційно-правового статусу людини і громадянина, безпосереднього народовладдя, зокрема, виборів та референдумів, конституційно-правових основ державної влади в Україні. Розглядаються питання адміністративно-територіального устрою України, конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим, конституційних основ місцевого самоврядування та національної безпеки і оборони України.

В. Ф. Погорілко був одним з фундаторів теорії інформаційного права України. Адже зростання в сучасних умовах ролі інформації, зумовлене кардинальними політичними, соціальними, економічними змінами в суспільстві, об'єктивно посилили значення правового

регулювання інформаційних відносин і наукових досліджень з цих питань. Ще на початку 90-х р. В. Ф. Погорілко брав участь у підготовці проекту першого на теренах СНД Закону «Про інформацію». У 2006 р. були опубліковані науково-практичний коментар «Інформаційне законодавство України» та колективна монографія «Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні», співавтором яких був В. Ф. Погорілко. У результаті проведених досліджень було концептуально обґрунтовано необхідність розробки і прийняття Інформаційного кодексу України, у розробці одного з проектів якого брав участь В. Ф. Погорілко.

В.Ф. Погорілка поправу можна вважати й родоначальником вітчизняної школи муніципального права. На його думку, муніципальне право в системі права України є комплексною галуззю публічного права, норми якої регулюють насамперед і головним чином організацію і здійснення влади територіальними громадами та утворюваними ними органами у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Предметом муніципального права, вважав він, є місцеве самоврядування як відносно самостійний вид суспільних відносин, пов'язаних з організацією і здійсненням влади територіальними громадами. При цьому, доводив вчений, місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя, влади народу, а саме — муніципальну владу як владу територіальних спільностей. Це, на його погляд, давало достатні підстави стверджувати, що муніципальні норми мають відносно самостійний предмет свого впливу, регулювання, а їх система утворює самостійну галузь права України — муніципальне право.

У 2001 році за його ініціативою та редакцією вийшов перший в Україні підручник з муніципального права України, у якому всебічно висвітлювалися питання як загальної теорії муніципального права (предмет, методи, джерела, система тощо), так і окремих його інститутів. У 2006 р. вийшло друге видання цього підручника, а у 2009 р. — третє, яке стало даниною пам'яті Віктора Федоровича.

Варто зазначити й те, що з червня 2001 року при Інституті діяв Центр місцевого самоврядування, засновниками якого був Інститут та Київська міська рада. З моменту утворення та до останніх днів свого життя Центр очолював В. Ф. Погорілко. Головною метою

діяльності Центру було сприяння розвитку законодавства України у сфері місцевого самоврядування та наукової школи місцевого самоврядування України; зміцнення співробітництва з вітчизняними та міжнародними організаціями, які займаються науковими дослідженнями та практичним застосуванням місцевого самоврядування; популяризація ідей місцевого самоврядування; здійснення інших функцій у відповідності з покладеними на нього завданнями. Серед найвагоміших здобутків Центру — участь у 2002 р. у підготовці проекту Статуту територіальної громади міста Києва (В. Ф. Погорілко — керівник робочої групи).

В. Ф. Погорілко був людиною і вченим високого авторитету і активної громадянської позиції, володів глибокою логікою мислення і високою лекторською та ораторською майстерністю. Він умів глибоко аналізувати події, що відбувалися у світі, державі та суспільстві, прогнозуючи їх розвиток. Його виступи на наукових конференціях, в аспірантських, студентських та інших аудиторіях завжди викликали жвавий інтерес.

Багато зробив він і для підготовки наукових юридичних кадрів вищої кваліфікації. Під його науковим керівництвом було захищено 3 докторські та понад 40 кандидатських дисертацій з актуальних питань конституційного права та місцевого самоврядування. Втім він завжди скромно вказував в автобіографічних довідках та звітах, що підготував біля 20 кандидатів наук.

Наукові здобутки В. Ф. Погорілка були відмічені державою. Так, за участь у розробці проекту Конституції України та активну законотворчу роботу він був нагороджений орденом «За заслуги» III ступеня (1996 р.); за активну наукову роботу — орденом «За заслуги» II ступеня (1999 р.). Він був нагороджений Почесною Грамотою Верховної Ради України та Почесною Грамотою Кабінету Міністрів України, почесними відзнаками ряду міністерств і відомств України. У 2003 р. йому було присвоєне почесне звання «Заслужений діяч науки і техніки України». У 2004 р. за участь у підготовці «Юридичної енциклопедії» удостоєний звання лауреата Державної премії України в галузі науки і техніки. Також він був нагороджений медалями «В пам'ять 1500-річчя Києва» (1982 р.) та «Ветеран праці» (1987 р.).

Наукові здобутки В. Ф. Погорілка були відмічені науковою громадськістю. Як одного з провідних українських конституціоналістів

свого часу його у 1994 р. було обрано членом-кореспондентом Академії правових наук України. У 2004 р. його обрали дійсним членом (академіком) цієї академії.

У 2003 році В. Ф. Погорілка було обрано членом-кореспондентом Національної академії наук України.

У 2002 р. йому було присуджено премію НАН України ім. М. П. Василенка. В. Ф. Погорілко двічі ставав лауреатом конкурсу на краще юридичне видання, який проводився Спілкою юристів України (1999 р., 2000 р.)

Широко відомою була громадська та політична діяльність В. Ф. Погорілка. У 1990 р. він був головним науковим консультантом Групи наукових консультантів Секретаріату Верховної Ради УРСР (за сумісництвом). Також він був заступником Голови Центральної виборчої комісії по виборах народних депутатів України (1993–1994 рр.), членом Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (1994–1999 рр.), членом Міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України (з 1998 р.), заступником Голови Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення (з 2001 р.), членом Спілки юристів України (з 1998 р.), Товариства конституційного права (з 1998 р.), Громадської ради експертів із внутрішньополітичних питань (з 2000 р.), Міжнародної асоціації конституційного права (з 2001 р.).

У В. Ф. Погорілка було надзвичайне поєднання особистих якостей, що утворюють його особистісний портрет. Він був чуйною та інтелігентною людиною, повністю відданою своїй професії. Його знали, шанували та цінували не тільки як відомого вченого та педагога, а й мудру людину, яка завжди була готова прийти на допомогу. Особиста скромність, толерантність, принциповість і порядність вченого завжди викликали повагу в колег.

Помер В. Ф. Погорілко 25 квітня 2006 року. Похований у м. Києві на Корчуватському кладовищі.

Ще за життя В. Ф. Погорілко став легендою і залишається у пам'яті всіх, хто його знав, кого він вчив, кому допоміг, хто вивчає його праці та цікавиться проблемами теорії конституційного права та сучасного конституціоналізму, муніципального та інформаційного права, дослідженню яких присвятив своє життя цей вчений та педагог.

Г. Г. АБАСОВ,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загально-правових дисциплін

Кримського інституту права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У науці конституційного та муніципального права однією з найменш розроблених та складних є проблема місцевого самоврядування, хоча має воно давні традиції, які сягають далеко у минуле. Адже сама ідея демократії, самоорганізації та самоврядування виникла, розвивалася протягом історії людської цивілізації та значною мірою реалізовувалася саме у межах територіальних громад, а визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом демократичних реформ усіх постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України.

Фундаментальними принципами проведення сучасних демократичних реформ та процесу конституційно-правової модернізації проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг. Реальне місцеве самоврядування — це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціально-правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією. Зокрема, у своїй інавгураційній промові Президент України П. О. Порошенко, зазначав, що «європейська демократія для мене — найкращий спосіб державного правління, винайдений людством. Саме європейський досвід підказує нам, що значну частину повноважень вже зараз треба делегувати з центру місцевим органам влади» [3].

Місцеве самоврядування визначається в Конституції України як одна з демократичних засад конституційного ладу. Представники політичної, соціологічної та юридичної наук визнають, що місцеве самоврядування є не тільки галуззю громадянської самостійності та суспільної активності населення, але й специфічним рівнем публіч-

ної влади. Сфери суспільної життєдіяльності є більше соціальним ніж юридичним явищем, проте закріплюючись на нормативному рівні в якості предмета діяльності органу, посадової чи службової особи стають вже категорією юридичною.

Тому, актуальність глибокого осмислення проблематики місцевого самоврядування з точки зору конституційного та муніципального права має не лише науково-методологічне і політико-ідеологічне, але й важливе практичне значення. Усвідомлення феномену місцевого самоврядування у повному обсязі дає можливість знайти адекватні напрями і форми розвитку демократії на сучасному етапі.

Актуальність дослідження на сучасному етапі державотворення додатково підсилюється тим фактом, що останнім часом спостерігається процес перманентного конституційного реформування, особливо в контексті розробки комісією Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування концепції внесення змін до Конституції України в сфері місцевого самоврядування [6].

Тому практика державотворення вимагає від науки конституційного та муніципального права відповідних досліджень з метою пошуку оптимальної перспективної моделі місцевого самоврядування, якісно оновлених інституційних форм муніципальної демократії. У цьому контексті особливої значущості набуває проблематика ефективності механізму гарантування місцевого самоврядування, сутності та змісту, завдань та функцій, меж та видів гарантій прав місцевого самоврядування тощо.

Слід зазначити, що в юридичній літературі питання щодо визначення гарантій місцевого самоврядування в цілому, а також прав та свобод його окремих суб'єктів, насамперед, територіальних громад, є дискусійним та, незважаючи на наявність певних наукових праць, малодослідженим. Значною мірою це обумовлено тим, що, по-перше, і в загальній теорії права питання про поняття гарантій не можна вважати вирішеним остаточно, оскільки дана категорія знаходиться в динаміці, піддана впливу різних суспільних чинників.

По-друге, дослідження елементів гарантій місцевого самоврядування без урахування специфіки об'єкта досліджуваного феномена, тобто місцевого самоврядування як самостійного виду публічної влади, можуть привести до невірних уявлень про нього. Тому про-

блема вивчення гарантій не може бути адекватно зрозумілою поза аналізом різних форм їх взаємодії з відповідними сферами суспільного життя (політичної, економічної, соціальної, духовної тощо).

Актуальність дослідження цієї проблематики обумовлена нерозв'язаністю і проблемністю багатьох питань теорії та практики місцевого самоврядування. Особливо слід звернути увагу на концептуальні теоретико-правові, конституційно-правові, муніципально-правові, соціально-управлінські та прикладні проблеми забезпечення ефективної організації та функціонування місцевого самоврядування, серед яких:

— відсутність сучасної науково обґрунтованої теорії юридичних гарантій як в цілому, так і гарантій прав місцевого самоврядування зокрема. В юридичній науці не має комплексного дослідження проблем, що стосуються законодавчого закріплення і застосування юридичних гарантій місцевого самоврядування на рівні фундаментальних монографій чи дисертацій. По суті аналіз окремих сторін гарантування місцевого самоврядування здійснювався лише у ракурсі дослідження відповідних загальних правових проблем місцевого самоврядування;

— суперечливість та недостатня розвиненість правової основи місцевого самоврядування, зокрема, прогалини правового регулювання, відсутність необхідних законів та, водночас, множинність підзаконних нормативних правових актів, їх несистематизованість, повільний розвиток локальної нормотворчості, насамперед низький рівень якісних показників прийнятих статутів територіальних громад. В Україні у даний час ще не закінчено процес формування системи законодавства про місцеве самоврядування. Крім того, більшість нормативних актів не створюють оптимального нормативно-правового механізму для ефективної реалізації гарантій прав місцевого самоврядування, що негативно позначається на здійсненні місцевого самоврядування;

— відсутність ефективних та дієвих організаційно-правових механізмів гарантування прав місцевого самоврядування та прав і свобод територіальних громад та їх членів — місцевих жителів, як своєрідного зовнішнього механізму обмеження свавілля місцевих чиновників, а також централістських «випадів» державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності в усіх сферах життя, що об'єктивно викликає необхідність утворення нових та

вдосконалення наявних механізмів організаційного та правового характеру проти зловживання публічною владою.

Більшість вітчизняних експертів з питань місцевого самоврядування констатують, що в силу відсутності цілісної системи гарантій прав місцевого самоврядування, останніми роками відбувається послідовний «наступ» держави на місцеве самоврядування та перманентне посилення централістських тенденцій, що, в умовах здійснення перших кроків у становленні місцевого самоврядування в сучасній Україні, може потенційно спродувати його повну або часткову ліквідацію як неодмінного атрибуту будь-якого демократичного ладу внаслідок або соціально-економічної кризи, або неналежної державної політики, результатом якої є викривлення природи та сутності місцевого самоврядування шляхом його одержавлення або перетворення у безвладний формально-атрибутивний інститут [1, с. 1–2].

Про актуальність концептуальних та науково-практичних розробок проблем гарантій прав місцевого самоврядування, завдань і функцій гарантуючого впливу держави на розвиток місцевого самоврядування, форм і методів забезпечення реалізації цих гарантій в умовах глибоких суспільних трансформацій перехідного періоду свідчать численні гострі дискусії навколо них. Останнім часом проблема гарантій прав місцевого самоврядування привертає певну увагу фахівців та експертів як у нашій країні, так і за кордоном.

Дослідженням теорії гарантій в державно-правовій сфері займалися такі вчені як Р. Амірова, М. Абдулаєв, Н. Боброва, М. Вітрук, Т. Заворотченко, О. Зайчук, О. Зинов'єв, С. Комаров, О. Копиленко, В. Корельський, В. Коток, В. Кравченко, О. Лукашева, І. Магновський, М. Марченко, А. Міцкевич, П. Недбайло, Н. Оніщенко, М. Орзіх, В. Перевалов, В. Погорілко, А. Полянський, Ю. Соколенко, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, Ю. Шемшученко, Ю. Шимін та ін.

Слід зазначити й те, що у юридичній літературі є чимало праць, в яких спеціально розглядалися ті чи інші проблеми муніципального права та місцевого самоврядування зарубіжних країн, серед вчених, які займалися цією проблематикою, варто вказати таких як І. Алебастрова, Ж. Асанов, Г. Барабашев, А. Вороненко, В. Григор'єв, В. Евдокимов, М. Ємельянов, В. Єремян, Е. Колюшин, М. Медведєв, К. Плоккер, І. Светлова, Я. Старцев, Е. Харлоф, Г. Холліс,

А. Черкасов, К. Шеремет, Н. Шишкіна, М. Штатина, О. Ярошук та ін.

Аналіз окремих аспектів гарантування місцевого самоврядування у сучасній зарубіжній науці проводився у працях Е. Агабекяна, А. Акмалової, І. Бабічева, О. Бачуркіна, М. Бондаря, Т. Бялкіної, В. Васильєва, І. Видріна, В. Волкова, Ю. Гімалетдінової, Т. Голубєвої, І. Графа, А. Єрьоміна, О. Желєзнякової, Ю. Казанчева, М. Краснова, А. Костюкова, О. Кутафіна, О. Лупандіної, Т. Масловської, В. Мокрого, Л. Нудненко, І. Овчинникова, М. Пешина, М. Постоного, В. Фадєєва, О. Черкасова, А. Черненко, К. Шугриної та ін.

Аналіз вітчизняних наукових досліджень у сфері муніципального права свідчить, що в Україні майже відсутні монографії, дисертації, наукові статті у яких комплексно розкривалися би проблеми гарантування прав місцевого самоврядування або окремі аспекти цієї складної та багатогранної теми, що, безумовно, складає теоретико-методологічну основу дослідження концептуальних проблем становлення місцевого самоврядування в Україні взагалі. Водночас, окремим аспектам проблеми гарантування місцевого самоврядування в Україні приділяли увагу М. Баймуратов, Ю. Бальций, О. Батанов, В. Борденюк, Т. Буряк, І. Бутко, М. Воронов, В. Григор'єв, Р. Давидов, Ю. Делія, І. Дробуш, В. Кампо, О. Карлов, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, П. Любченко, М. Орзіх, Б. Пережняк, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, М. Теплюк, О. Фрицький, Г. Чапала, В. Шаповал, І. Щebetун та інші вчені, якими принаймні останніми роками активно досліджувалися проблеми правового регулювання місцевого самоврядування в Україні та його гарантування в сучасних умовах.

Метою статті є аналіз чинних конституцій зарубіжних країн та України, щодо конституційного гарантування прав місцевого самоврядування.

У зв'язку із постановкою проблеми про конституційні гарантії насамперед необхідно висвітлити питання про роль власне Конституції в гарантуванні прав місцевого самоврядування. В ст. 7 Конституції зазначається, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування. Проте Конституція — це тільки формальна гарантія прав місцевого самоврядування, адже мало проголосити, що в Україні визнається право територіальної громади вирішувати

питання місцевого значення, важливим є постійне піклування держави про можливість здійснити це формальне право реально, на практиці, шляхом створення належних юридичних і фактичних умов здійснення вказаного права. Це пряма мета та обов'язок правової, соціальної, демократичної держави, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують право жителів територіальної громади на місцеве самоврядування в Україні. Конституційні гарантії уявляють собою узагальнений вияв найважливіших, провідних соціально-правових та організаційних інститутів, методів та засобів захисту прав місцевого самоврядування, здійснення та реалізації прав членів територіальної громади та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, активно виконувати конституційні обов'язки. Конституційні гарантії є базою гарантування прав місцевого самоврядування, адже вони фіксують не усі нормативні приписи, що їх регулюють, а лише проголошують їх основи. Проте по конституційним гарантіям цілком можливо судити про реальність проголошуваних прав місцевого самоврядування, чинний характер, забезпеченість на належному законодавчому рівні, а отже й про розвиток України як демократичної незалежної правової держави яка поступово наближається до створення громадянського суспільства.

Провідне місце в системі гарантій прав місцевого самоврядування зарубіжних країн займають конституційно-правові гарантії. Зазначимо, що регламентування місцевого самоврядування конституціями різних країн не є однаковим, проте, вважаємо, що без законодавчого закріплення не тільки прав, алей і їх гарантій на найвищому рівні правової системи унеможливується належне функціонування місцевого самоврядування в будь-якій країні світу. Тому, доцільним є починати дослідження конституційно-правових гарантій прав місцевого самоврядування в Україні з аналізу чинних конституцій зарубіжних країн.

Конституційне регулювання місцевого самоврядування у федеративних та унітарних країнах має певні розбіжності. Так, у федеративних державах законодавчі акти про місцеве самоврядування, зазвичай, приймають суб'єкти Федерації, чи то норми про місцеве самоврядування закріплені у федеральних конституціях. В унітарних же державах (до числа яких відноситься і Україна) правовим нормам

про місцевого самоврядування відведені, зазвичай, окремі глави в Основному Законі.

Отже, для дослідження текстів конституцій ми обрали кілька зарубіжних країн, щоб продемонструвати досвід конституційного гарантування прав місцевого самоврядування в світі.

Так, Конституція Австрії від 10.11.1920 р. деталізує визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування — місцевої громади, обумовлює її власну, а також делеговану Федерацією компетенцію та повноваження щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні, визначає структуру органів місцевої громади та їх функції, встановлює відповідальність посадових осіб, прописує порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади.

Таку ж деталізацію щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, його прав та повноважень у вирішенні питань місцевого значення, структуру його органів та їх функціональне наповнення обумовлює статті 162–166 Конституції Бельгії від 07.02.1831 р.

Конституція Італії 1947 р. це доволі стабільний документ. В цій країні розмежування повноважень за трьома рівнями влади закріплено в розділі 5 Конституції «Області, провінції та комуни». Правові основи місцевого самоврядування визначаються переважно у статтях 114–133 де зазначається, що на рівні області, провінції і громади деталізується структура органів місцевого самоврядування і доволі чітко викладає їх повноваження.

Аналогічні положення містяться у Конституції Португалії 1976 р. статтях 237–266, яка окрім правових основ організації місцевого самоврядування, обумовлює на усіх його рівнях існування виконавчих органів (для парафії — жунта; муніципії — муніципальна палата; адміністративної області — обласна жунта).

У Конституції Іспанії наголошується на тому, що складові організаційно-територіальної структури держави — муніципалітети, провінції та регіональні автономні об'єднання — при провадженні усіх своїх справ користуються автономією.

Втім не в усіх країнах має місце певна деталізація та гарантування прав місцевого самоврядування закріплене на конституційному рівні. Так, у Конституції Японії 1947 р. місцевому самоврядуванню

відведено усього кілька статей (статті 92–95), в яких закріплені загальні формулювання, причому без його структурування.

У Конституції Швеції 1974 р., місцевому самоврядуванню відводиться кілька речень, у яких в загальній формі обумовлюється, що «... у державі існують первинні комуни і ландстинг комуни (території ленів (округів)). Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть збирати податки для виконання своїх завдань».

В світі існують конституції, де про місцеве самоврядування майже не йдеться. Так, наприклад у США регламентація функціонування місцевого самоврядування регулюється виключно штатами. Проте, ступінь урегульованості різних аспектів місцевого самоврядування в окремих штатах не є однаковим. За цією ознакою виокремлюються дві групи штатів. До першої належать ті, чиї конституції щодо діяльності місцевих органів містять найбільшу кількість норм обмежувального спрямування. До другої групи належать штати, у яких перевага надається регулюванню управління. Йдеться про те, що одночасно із закріпленими у конституціях штатів основними принципами діяльності місцевих органів регламентується також і внутрішня організація муніципалітетів [4, с. 56–64].

Отже, аналіз конституційно-правового регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах свідчить, як зазначає І. Дробот, про «... його неоднозначне відображення у суспільній уяві, неоднакову роль у державно-владних відносинах, а відтак вказує на різну ефективність виконання ним своєї місії у досягненні задекларованої, зазвичай, кожною державою мети — побудові соціальної держави» [5]. Проте, вважаємо, що конституційно-правовим гарантіям прав місцевого самоврядування в переважній більшості зарубіжних країнах надається важлива політико-правова увага. Наприклад, А. В. Черненко пропонує конституційно-правові гарантії місцевого самоврядування в зарубіжних країнах класифікувати наступним чином: перший — інституційно-правові, що закріплюють права місцевих громад як форму організації влади; другий — забезпечує права місцевого самоврядування на захист своїх прав у суді; третій — міжнародні гарантії (для членів Ради Європи) [7, с. 22].

З огляду на викладене, вважаємо, що проблема дослідження конституційного гарантування прав місцевого самоврядування потребує

якісно оновленого підходу до розуміння цього складного суспільно-політичного явища в сучасних умовах тотальної демократизації Конституцій в усьому світі.

Аналіз вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування вказує, що держава сприймає місцеве самоврядування в кількох якостях. В одній — місцеве самоврядування виступає інститутом громадянського суспільства, є ефективною формою самоорганізації людей, руху в напрямі людської солідарності. У цьому сенсі й слід розуміти термін «визнається», а саме: чіткі наміри визначити для України демократичний шлях розвитку; принциповий вибір політичної системи, в основі якої лежать загальнолюдські цінності (а саме місцеве самоврядування — одна з них); зобов'язання держави у відношенні до громадян забезпечити відповідний комплекс громадянських правомочностей, забезпечити їх публічно-правову охорону та державно-правове гарантування.

В сучасній юридичній літературі існує цікава думка про правову природу та конституційну модель місцевого самоврядування, а саме вчені вважають [2, с. 183], що Конституція України підносить місцеве самоврядування в ранг природного права територіальної громади — права місцевого населення самостійно вирішувати питання місцевого значення незалежно від державних структур, у межах законів, власної фінансово-економічної бази та у своїх інтересах. Під природним правом територіальної громади тут слід розуміти сукупність (комплекс) прав жителів певних населених пунктів, наданих їм від Бога (природи), а тому священних і невідчужуваних від них у процесі їхньої життєдіяльності. У силу цього дане природне право не залежить від законодавчого визнання чи невизнання його державою. Тобто право на місцеве самоврядування — природне право територіальної громади — виступає як найважливіша складова частина єдиної системи природного права. Це означає, що місцеве самоврядування як споконвічне право громади має не октройований характер, а належить громаді в силу її природи. Держава за допомогою правових заходів лише впорядковує, зовнішньо оформлює самоврядну активність територіальних громад, не встановлюючи її. Тим самим місцеве самоврядування проголошується явищем громадського, а не державного життя.

Проте, визнаючи та гарантуючи дане право на конституційному рівні, держава надає змогу самостійно розвиватись територіальним громадам, у той же час підкріплюючи та захищаючи муніципальну діяльність за допомогою умов, заходів і способів, тобто гарантій, які, насамперед передбачені Конституцією України.

Гарантування прав місцевого самоврядування всією системою конституційного права є логічним продовженням і підтвердженням конституційних гарантій, функціональна роль яких в системі правових гарантій аналогічна ролі принципів. Конституційні гарантії є гарантіями-принципами, оскільки вони виступають в якості керівних ідей і потребують конкретизації в поточній нормотворчості, на що в Конституції є пряма вказівка у наступних формулюваннях: «визначаються окремими законами України» ст. 140; «в порядку, встановленому законом» ст. 140; «визначаються законом» ст. 141; «в межах повноважень, визначених законом» ст. 144 тощо. Закріплення загального принципу гарантування є характерним для конституційного законодавства: надаючи певні права місцевому самоврядуванню і не вказуючи на конкретні засоби їх забезпечення та захисту, Конституція констатує, проголошує їх гарантованість. Наприклад, ч. 1 ст. 144 «Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території». Таке конституційне формулювання як «визначені законом» має бланкетний характер і виступає в якості принципу гарантування, який передбачає вдосконалення та чітке нормативне закріплення в спеціальних, нормативно-правових, організаційно-правових, міжнародно-правових гарантіях тощо.

Отже, конституційні гарантії прав місцевого самоврядування є різновидом нормативно-правових гарантій. Конституційним гарантіям притаманний, загальні для всіх юридичних гарантій ознаки, проте їм властиві і специфічні особливості, що відрізняють їх від інших видів нормативно-правових гарантій.

З урахуванням наведеного аналізу можна зробити висновок, що конституційні гарантії прав місцевого самоврядування є особливим видом нормативно-правових гарантій відмінних від загальних та спеціальних (юридичних) гарантій як наслідок наявності особливого предмета регулювання та юридичної сили норм, що закріплюють ці

гарантії, що дозволяє, в свою чергу виокремити конституційні гарантії як якісно новий науково-правовий вид гарантій прав місцевого самоврядування.

До відмінних ознак конституційних гарантій прав місцевого самоврядування слід віднести наступні:

- загалом вони отримали закріплення в Конституції України;
- носять, зазвичай, загальний характер;
- спираються на норми, закріплені в нормативних актах як конституційного, так і інших галузей права;
- юридична сила норм, що закріплюють гарантії прав місцевого самоврядування є нормами прямої дії та має найвищу юридичну силу;
- поширюються на всі сфери реалізації прав місцевого самоврядування.

Таким чином, конституційно-правові гарантії прав місцевого самоврядування можна визначити як закріплену в Конституції України цілісну, організаційно-оформлену взаємообумовлену систему умов, правових засобів, способів та механізмів, що створює реальну можливість для територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування забезпечувати безперешкодне та ефективне здійснення прав місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

Використана література:

1. *Абасов Г. Г.* Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: питання конституційної модернізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Г. Г. Абасов ; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2013. — 40 с.
2. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія] / О. В. Батанов ; [відп. ред. М. О. Баймуратов]. — К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. — 656 с.
3. *Виступ Президента України П. О. Порошенка під час церемонії інавгурації 7 червня 2014 року [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України.* — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/30488.html>
4. *Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70–80-е годы*: Сб. науч. тр. / отв. ред. Л. М. Энтин. — М. : МГИМО, 1986. — 170 с.
5. *Дробот І.* Стан конституційно-правового гарантування місцевого самоврядування: зарубіжний досвід / І. Дробот // Демократичне врядування. — 2008. — Вип. 1. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Націо-

- нальної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/I_Drobot.pdf
6. *Концепція* внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] // Дискусійний форум Конституційної Асамблеї. — Режим доступу: <http://cau.in.ua>
 7. *Черненко А. В.* Гарантии и защита прав местного самоуправления : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А. В. Черненко. — Волгоград, 2006. — 28 с.

М. О. БАЙМУРАТОВ,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного, адміністративного
і міжнародного права Маріупольського державного університету,
Заслужений діяч науки і техніки України*

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НОВИЙ ФЕНОМЕН СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Місцеве самоврядування (далі — МСВ) у сучасному світі виступає як складний і багатоплановий соціальний феномен і правовий інститут, який знайшов своє закріплення в конституціях переважної більшості держав-членів міжнародної спільноти. Проте, не дивлячись на конституційну легалізацію МСВ в Україні, де воно виступає як якісно новий феномен сучасної української державності, має місце методологічно невизначений, практично амбівалентний підхід до нього з боку держави, який знаходить свій прояв в наявності постійної конфліктогенності у дихотомії «централізація — децентралізація», причому з наголосом в цьому відношенні на централізацію, по відношенню до компетенційних повноважень як суб'єктів, так й органів МСВ.

Зазначені процеси, що проявляються, зокрема у спробах деяких суб'єктів законодавчої ініціативи держави, зокрема інститутів Парламенту, Президента і Уряду, до централізації зазначених вище повноважень, шляхом внесення змін і доповнень до чинного національного законодавства про МСВ, об'єктивно стимулюють процеси

нівелювання місцевої демократії і призводять до побудови «декоративного», «слухняного» та «позитивно передбаченого» для держави інституту локальної демократії, а у підсумку, до його дискредитації, згорання та ліквідації. Разом з тим, обґрунтовано уявляється, що такі спроби приречені на провал, бо саме МСВ, будучи загальною історичною спадщиною людства, універсальним засобом його виживання та існування, в процесі свого розвитку і досвіду у взаєминах з центральною владою придбало настільки важливе значення для громадянського суспільства, що центральна влада, рано чи пізно, але відступає перед його рішучістю функціонувати на території держави в повному і належному обсязі. Зазначені тенденції особливо гостро проявляються та є вельми важливими саме в умовах формування та функціонування демократичної соціальної правової державності, коли «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» (ст. 3 Конституції України) [1].

Розглянемо критеріальні характеристики МСВ в якості нового та важливого феномену сучасної української державності.

Насамперед, слід звернути увагу на *історичний критерій* (коріння) у розвитку МСВ. Природа цього явища, що виникло задовго до державності ще в первісному соціумі в рамках первісної общини, напяму пов'язана з екзистенційними (життєвими) домінантами необхідності колективного існування і функціонування людей перед зовнішніми погрозами. Потім МСВ формується в грецьких містах-полісах, де з'являються перші структуровані елементи і інститути публічної влади (міський парламент, чиновники, глава міста-держави, армія, громадяни тощо), які стають прообразом державних інституцій і, фактично, передвісником державності. Діяльність римських муніципій підсилює колективістські публічні засади і вже в епоху феодалізму з'являється Магдебурзьке право, як класичний прообраз парадигми сучасної локальної демократії. Великий досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших самоврядних установ, в період знаходження України у складі Російської та інших імперій та держав, закріпив МСВ на рівні суспільної самосвідомості і ментальності народу України. Слід зазначити, що на українських землях пройшли своє функціонування, розвиток та занепад всі вказані історичні інституції, що збагатили не тільки історичну ретро-

спективу, але й обумовило та надало міцний поштовх до розвитку МСВ в умовах суверенної державності.

Саме в її умовах проявляється інша критеріальна ознака МСВ — *управлінська* — воно стає однією з гілок публічної влади. Згідно з ч. 2 ст. 5 Конституції України, «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Це конституційне правоположення фактично змінило всю парадигму власних відносин у державі. Єдина публічна влада, що раніше здійснювалась тільки від імені держави, розділилась на відносно самостійні рівні — публічну державну владу та публічну самоврядну (муніципальну) владу [2]. Остання, не тільки уособлюється з функціонуванням органів місцевого самоврядування, що в рамках компетенції, передбаченої чинним законодавством, є самостійними у її реалізації, але й з тим, що публічна влада в таких умовах стає «гуманізованою», «гомоцентричною», орієнтованою на людину і громаду, а також диверсифікованою, чітко розділеною між відповідальними виконавцями, коли МСВ визнається рівноправним партнером держави, а приватні інтереси узгоджуються з державними, а не безперечно підпорядковуються їм [3].

Третьою критеріальною ознакою МСВ — *суб'єктною* — є поява в умовах демократичної державності якісно нового суб'єкта конституційно-правових відносин — територіальної громади, що виступає первинним суб'єктом МСВ (ст. 140 Конституції України), а також основним носієм його функцій та повноважень (ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [4]). Відповідно до ст. 140 Конституції України, МСВ є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Поява дефінітивного визначення територіальної громади в Конституції України є яскравим свідомством не тільки існування рівнів публічної влади, а й появи нового колективного суб'єкта, який наділений відповідними владними та контрольними повноваженнями відносно формування та функціонування органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів (місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо).

Більш того, законодавець вперше закріплює положення, яке обумовлює функції та компетенційні повноваження органу публічної, хоча й самоврядної (муніципальної) влади з існуванням та функціонуванням колективного суб'єкту — сукупності жителів відповідної території держави.

Законодавцем дуже вдало сформульоване визначення територіальної громади, бо в ньому не міститься вказівка на правовий стан людини, яка входить до складу такої соціальної спільноти. Тобто, членами територіальної громади можуть бути не тільки громадяни України, але й іноземні громадяни, особи без громадянства, особи з подвійним та полігромадянством, біженці, трудящі-мігранти та члени їх сімей тощо. Зазначений склад громади набуває особливого значення в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, коли державні кордони вже не є обмежувачами для пересування людини та для вибору нею місця проживання.

Попередній критерій МСВ напряму та онтологічно і гносеологічно є пов'язаним з наступним критерієм — *об'єктним*. Основним об'єктом МСВ виступають питання місцевого значення, що вирішуються територіальною громадою та органами місцевого самоврядування, які вона безпосередньо та опосередковано формує, в межах Конституції і законів України. Необхідно зазначити, що законодавцем до цих пір не дана дефінітивна характеристика питань місцевого значення, але, виходячи з їх важливості в якості динамічної складової існування територіальної громади, а тому й самого інституту МСВ, можна дійти висновку, що до кола зазначених питань відносяться такі, від вирішення яких напряму залежить стабільне існування та функціонування територіальної громади [5], тобто зазначені питання виступають в якості праксеологічної та телеологічної основ МСВ.

В умовах проведення дієвої та ефективної адміністративної реформи, коли повинна відбутися модифікація самої філософії реалізації публічної влади, значення питань місцевого значення неухильно зростає. Такі питання фактично конститууються у систему державних та муніципальних послуг, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування будуть надавати громадянам та іншим жителям відповідних територій [6].

Зростання ролі МСВ в процесі реформування державної виконавчої влади та локальної демократії обумовлює виникнення ще

одної критеріальної ознаки МСВ — *аксіологічної* — яку можна визначити в якості муніципалізації всіх сфер суспільного життя. На слушну думку академіка НАН України В. Я. Тація, Україні конче потрібна «муніципалізація» політико-правового життя, яка вже давно охопила цивілізовані країни. Це передбачає зміцнення влади на локальному й регіональному рівнях, формування регіональної політичної еліти, голос якої має розголос і сприйняття у столиці, серед вищих органів влади і враховується при формуванні державної політики, відображається в чинному законодавстві [7]. На наш погляд, поняття муніципалізації в рамках демократичної правової державності повинно мати досить широке тлумачення. Їм повинні бути охоплені всі процеси гуманізації та гуманітаризації суспільного та державного життя, бо фактично всі життєві устремління людей, практично всі їх багатогранні інтереси здійснюються на локальному рівні в межах територіальної громади, членами якої вони є, тобто в межах МСВ. Звідсіля вся діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування в сфері реалізації, гарантування, захисту прав людини, повинна фактично бути спрямованою на локальний муніципальний рівень, де функціонує людина-член територіальної громади [8].

Сучасний інститут МСВ може бути ефективно сполучений з феноменом «сучасний національного конституціоналізму» — і ще є наступною — *конституційно-домінантною ознакою* (критерієм) сучасного МСВ. Таке сполучення є можливим з погляду особливої ролі і місця сучасного національного конституціоналізму в системі соціальних явищ. Більш того, слід зазначити, що він органічно корелює з концепцією і телеологічними домінантами локальної демократії. Категорія «сучасний конституціоналізм» володіє відносною самостійністю і визначається як «специфічне політико-правове явище, яке включає в якості структурних складових елементів ідейну доктрину, чинне законодавство і юридичну практику» [9], що властиві одній державі, тому практично всі критеріальні ознаки МСВ, включаючи її історичну, аксіологічну, праксеологічну, суб'єктно-об'єктну складову, відповідають зазначеному вище політико-правовому та історико-правовому дискурсу. Бо ці ж ознаки в своєму структурованому аспекті, але тільки інтерпретовані на локальний рівень функціонування соціуму, з урахуванням територіальної дії і загального значення останнього для становлення і

функціонування держави, дає нам й МСВ. Воно виступає важливою складовою частиною конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики конкретної держави і у результаті, в свою чергу, виступає феноменом сучасного національного конституціоналізму.

Разом з тим, необхідно відзначити відповідну автономність МСВ в рамках сучасного національного конституціоналізму, тобто і в рамках загальної конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики. Це обумовлено наявністю в МСВ свого специфічного суб'єктно-об'єктного складу і достатньо широкого круга специфічних соціально-правових відносин. Проте ця специфіка не є антагоністичною загальному елементному складу і змістовному навантаженню конституціоналізму, а органічно його доповнює і розвиває. Підтвердженням чому є позиція І. М. Степанова, який, визначаючи великий потенціал конституціоналізму, пропонував розуміти під ним систему уявлень про загальнодемократичні, загальноцивілізаційні політико-правові цінності державно-організованого суспільства [10].

Розглядаючи конституціоналізм з позицій його структурованості (блоковості) в онтологічному розумінні, В. Т. Кабишев і Т. М. Пряхина, пропонують розуміти під ним верховенство і визначальну роль конституції в правовій системі, пряму дію конституції в конституційній регламентації державного ладу і політичного режиму, конституційне визнання прав і свобод людини, правовий характер взаємин громадянина і держави [11]. Таким чином, обидві доктринальні позиції обкреслюють конституційно-правовий простір, в який входить МСВ в якості основної форми локальної демократії територіальних співтовариств, і одночасно зумовлюють його національний дискурс і кумулятивний потенціал.

Сучасна конституційно-правова доктрина займає важливе місце в генезисі МСВ, тому її системно-телеологічний аналіз щодо останнього, дозволяє не тільки розглядати конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, яка об'єднує ліберальні і соціал-демократичні течії, але і як таке явище, що може бути визнане «ідеальним» для творення і створення конституційного ладу, при якому «суб'єктивні права є більш значущими, ніж державні інтереси» [12]. Тому виник-

нення в таких умовах в Україні сучасної моделі інституту МСВ, є законним процесом розвитку демократичної правової державності.

Слід відмітити, що феноменологія МСВ досить вдало сполучається з категорією «сучасний світовий конституціоналізм». В процесі такого сполучення вказані вище критеріальні ознаки транспонуються на глобальний рівень, перетворюючи МСВ на мегатренд сучасного розвитку правової демократичної і конституційної державності. І це виступає ще одною, якісно новою ознакою МСВ — *міжнародно-правовою*.

У сучасному міжнародному співтоваристві МСВ є найважливішим елементом конституційного ладу демократичних держав. Його соціальна і правова цінність полягають в тому, що воно фактично являє собою той специфічний рівень представницької і виконавчої публічної самоврядної (муніципальної) влади, яка, з одного боку, бере участь в реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління, а з іншого — реалізує систему специфічних різнорівневих і різнороб'єктних інтересів жителів відповідних територіальних одиниць, що пов'язані з необхідністю організації стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму і відрізняються від інтересів держави, але, в той же час, їм не суперечать [13].

Держави з традиційно розвиненою демократією достатньо давно визнали переваги МСВ і відвели йому особливе та важливе місце в структурі національного і світового конституціоналізму. Це було обумовлено, в першу чергу, тим, що на національному рівні на органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена відповідальність за вирішення практично всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, екології, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо. Все це, практично, розвантажило державну владу і дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення.

МСВ набуває важливого значення в умовах розвитку сучасного національного і світового конституціоналізму, тому що саме через повноцінне та дієве МСВ може бути реалізованою найбільш важлива ідея існування і функціонування основних принципів демократії, а саме — безпосереднє здійснення влади народом, точніше населен-

ням відповідної території — жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави. Це здійснюється шляхом вирішення важливих організаційних і організаційно-правових відносин у системі координат «держави (органи державної публічної влади) — місцеве самоврядування (органи і суб'єкти локальної демократії) — територіальне громада (сукупність жителів відповідної території держави) — житель (як член територіального співтовариства і суб'єкт, фізична особа, що функціонує на відповідній адміністративно-територіальній одиниці держави)». Стабільність відносин у вказаній системі координат, зумовлює її існування і має екзистенційне значення для існування не тільки держави як такої, а й для світової спільноти держав.

В результаті цього актуалізується міжнародний аспект локальної демократії в становленні і розвитку сучасного конституціоналізму. Адже створення системи органів локальної демократії на територіях національних держав в міжнародному аспекті стимулювало розробку в рамках міжнародних міждержавних регіональних організацій, зокрема таких як Рада Європи, цілої низки міжнародних угод. Вони включають принципи і норми щодо конституювання та інституціоналізації інституту МСВ на території держав-учасників таких угод. Підписання таких угод, які є угодами рамкового характеру, в першу чергу, Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 р. [14], накладає на держави-учасники міжнародні зобов'язання щодо визнання, легалізації, гарантування, охорони і захисту інституту МСВ на своїх теренах. Контроль за виконанням вказаних зобов'язань, здійснюється міжнародною організацією, під егідою якої було підписано угоду, і реалізується в межах механізму конвенційного контролю, який міститься в кожній з угод такого характеру. Об'єктивною причиною створення такого міжнародного механізму є те, що міжнародне співтовариство розглядає МСВ в якості важливого інструменту побудови демократії на рівні держав і могутнього засобу міждержавної інтеграційної співпраці і подальшого об'єднання.

Це деякі критеріальні ознаки місцевого самоврядування напряму пов'язані безпосередньо з людиною, яка є первинним суб'єктом територіальної громади, що згідно з законодавством виступає первинним суб'єктом всього МСВ, а у глибокому філософському, гно-

сеологічному розумінні — «альфою і омегою» існування як демократичної державності, так й феномену МСВ.

До таких ознак можливо віднести такі:

— *лібертатну ознаку* — сфера МСВ виступає в якості сфери особистої свободи індивідууму, в якій він позиціонує свою поведінку, виходячи з життєвих устремлінь та екзистенційних настанов для себе, своєї родини та інших суб'єктів, що складають т.зв. «мікрогрумаду» в контексті теорії «малих груп» [15];

— *гуманітарну ознаку* — в межах МСВ продукуються, проявляються та реалізуються фактично всі права людини у їх розумінні відповідних можливостей, що є необхідними для задоволення потреб її існування і розвитку і повинні бути рівними для всіх людей [16];

— *політико-плануючу ознаку* — вона безпосередньо є пов'язаною з правовою політикою, яка розуміється як науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність державних і муніципальних органів щодо створення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку, формування правової державності і високого рівня правової культури і життя суспільства й особистості [17]. Тобто в межах правової політики, що здійснюється саме в сфері муніципалізму, сфері функціонування суб'єктів та інститутів МСВ, людина виступає в якості суб'єкта-об'єкта такої політики та центральною ланкою її розробки та здійснення.

Необхідно відмітити, що формування МСВ в Україні і на пострадянському просторі виявилось одним з найважчих і суперечливих завдань державного будівництва. На шляху цього процесу стояв і стоїть донині цілий комплекс економічних, фінансових, соціальних, політичних і правових проблем. В першу чергу, вони пов'язані: з тривалим процесом переходу до ринкових реформ; хронічною обмеженістю прибуткової бази і незбалансованістю місцевих бюджетів; розпадом існуючої соціальної інфраструктури, яка субсидувалася із коштів державного бюджету, і різким, істотним зниженням рівня життя населення; падінням його довіри до будь-яких інститутів влади; нарешті, із збереженням рудимента радянської системи — повним дублюванням повноважень місцевих рад різних рівнів, що

веде до виникнення подвійної або конкуруючої компетенції і конфліктів, в які повинні регулярно втручатися органи центральної влади.

До важливих чинників, які обмежують і істотно стримують процеси розвитку системи МСВ у вказаній групі держав, відносяться і чинники суб'єктивного характеру, які пов'язані з явною недовірою державних інституцій до МСВ, що призвело до відсутності до цих пір національних моделей його статутарного стану і подальшого розвитку.

Слід вказати, що на формування національної моделі локальної демократії впливають і різні доктринальні позиції щодо телеологічного призначення МСВ, його «компетенційного наповнення», що іноді мають достатньо суперечливий, багаторівневий, а часом носять й антагоністичний характер. Такий стан справ обумовлений тим, що представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавець в даний час розглядають МСВ в якості: одного з фундаментальних принципів конституційного ладу; однієї з форм народовладдя; специфічної підсистеми публічної влади; форми залучення громадян до участі в вирішенні питань місцевого значення; власне права на місцеве самоврядування; системної організації; різновиду суспільного управління; інституту громадянського суспільства; фундаменту сучасної філософії прав людини; найважливішого соціально-політичного і соціально правового феномену; важливого конститууючого і інституційного чинника правової державності; суб'єкта міжнародних відносин і такого, що володіє частковою міжнародно-правовою правосуб'єктністю (як квазісуб'єкт міжнародного публічного права — *Авт.*); соціального і територіального простору, де продукуються системні локальні інтереси; соціального простору, де виникають, виявляються, формуються і реалізуються практично всі життєві устремління людини; сфери виникнення і прояву муніципальних прав і свобод особи (людини); сфери реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сфери реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сфери реалізації функцій місцевого самоврядування; сфери реалізації відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування тощо [18]. Така різноманітність підходів, при всьому позитивному відношенні до потенціалу

локальної демократії, фактично «блокує» інтеграційну і методологічну складові МСВ і не сприяє становленню муніципального права в якості самостійної галузі національного права держав пострадянського простору і держав, що розвиваються.

На наш погляд, повільні процеси становлення сучасної моделі МСВ прямо пов'язані і з суперечливим розвитком процесів децентралізації і деконцентрації державної влади. Саме вони при позитивному і перманентному їх нарощуванні, повинні викликати об'єктивні передумови для реальної легалізації і подальшого розвитку МСВ. Представляється, що закріплення таких тенденцій в законодавстві України і реалізація їх на практиці стануть свідомством того, що наша держава твердо має намір будувати майбутнє на основі демократії, права і гуманізму.

Історичний досвід, разом з тим, свідчить, що завдяки саме МСВ демократія перетворюється на справжнє народовладдя, і лише з визнанням і зростанням прав територіальних співтовариств, які є первинними його суб'єктами, конкретнішими і змістовнішими стають політичні і соціально-економічні права громадян, гармонізуються багатобічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава, а влада, що нею реалізується, набуває демократичних і гуманістичних властивостей. Більш того, на тлі стійкості державно-правових і муніципально-правових механізмів, їх взаємодії, розвивається та стабільно функціонує ефективна державність.

Якісно новим етапом в історії вітчизняного МСВ стала Конституція України 1996 р. і прийнятий на її основі Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. Таким чином конституційна правова держава силою своєї законодавчої влади привернула для реалізації своїх телеологічних домінант суспільні об'єднання жителів адміністративно-територіальних одиниць і включила їх у власний механізм. Слід зазначити, що вказані найважливіші нормативно-правові акти створили надійну і належну нормативну базу МСВ в Україні. На її основі територіальні громади отримали гарантоване державою право і реальну можливість під свою відповідальність або під відповідальність органів і посадових осіб МСВ вирішувати в рамках Конституції і законів України питання місцевого

значення (ст. 2 Закону України від 21.05.1997 р.) на благо жителів населених пунктів.

Проте, в сучасний період, в контексті подальшого розвитку і вдосконалення українського і світового конституціоналізму, вирішення питань становлення і організації системи МСВ, компетентної діяльності його суб'єктів і органів, настійно вимагає свого вирішення найскладніший комплекс питань, які безпосередньо пов'язані із становленням громадянського суспільства, здійсненням режиму парламентаризму, захистом прав і свобод людини і громадянина, і мають виходи на інституційні і структуроутворюючі процеси існування і функціонування української демократичної державності.

Джерела самоврядування, у тому числі і місцевого, лежать в рамках громадянського суспільства. В процесі свого становлення і розвитку МСВ, як матеріальна форма реалізації інтересу територіального співтовариства, легалізується державою і стає репродуктором територіально-особових і територіально-групових, системних індивідуальних і колективних інтересів, які формуються на локальному рівні в процесі становлення, розвитку і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави.

Важливою ознакою МСВ, як феномена сучасного світового конституціоналізму, є його інтеграційно-моделююча роль у вирішенні національно-етнічних проблем. В умовах існування багатонаціональної України саме МСВ виступає вірогідною або найбільш прийнятною формою і простором здійснення національно-культурної автономії, тобто воно направлено сприяє використанню по праву національними меншинами своїх культурних традицій, мови, релігії, других національних устремлінь. Не надаючи нікому національних привілеїв, воно, з одного боку ефективного захищає і реалізує права і свободи громадянина і людини, а з іншого — виступає могутнім чинником, який перешкоджає відцентровим тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави.

Резюмуючи, необхідно відмітити, що вказані критерії феномену МСВ повинні бути враховані в процесі створення національної моделі МСВ за допомогою вибору оптимальних форм самоорганізації і самоврядування населення. Це надасть не тільки нового дихання телеологічній домінанті в розвитку демократичної правової держав-

ності, але їй буде сприяти реальному виходу індивідуального і колективістського потенціалів населення України, здатним забезпечити усунення багатьох кризових явищ в житті суспільства і держави, додасть їм додаткових стимулів для розвитку і вдосконалення.

Використана література:

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. — Одеса: Юрид. літ., 2003.
3. Тацій В. Регіональні та самоврядні чинники в конституційно-правовому регулюванні суспільних відносин в Україні / В. Тацій. // Проблеми сучасного українського конституціоналізму / Упоряд.: В. Бринцев, В. Кампо, П. Стецюк. — К.: Логос, 2008. — С. 171.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
5. Баймуратов М. А. Объектный состав публичной самоуправленческой (муниципальной) власти: телеологические установки, идентификация, конституционно-правовая регламентация / М. А. Баймуратов, Т. М. Буряк. — Сумы: Универ. книга; М.: ТрансЛит, 2007.
6. Баймуратов М. М. Публічні послуги як нова парадигма в розвитку компетенції місцевого самоврядування / М. М. Баймуратов // Науковий вісник Академії муніципального управління. — Серія «Право». — 2009. — Вип. 2. — С. 53–65.
7. Тацій В. Вказ. праця.
8. Баймуратов М. О. Муніципальні права людини / М. О. Баймуратов, Г. Г. Танаджи // Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. — С. 183–193.
9. Ромашов Р. А. Современный конституционализм: вопросы истории и теории / Р. А. Ромашов. — СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. — С. 5.
10. Степанов И. М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы / И. М. Степанов // Советское государство и право. — 1987. — № 10. — С. 4.
11. Кабышев В. Т. Теоретические проблемы российского конституционализма / В. Т. Кабышев, Т. М. Пряхина // Вестник Саратовской государственной академии права. — 1995. — № 2. — С. 32.
12. Ромашов Р. А. Вказ. праця. — С. 12.
13. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дисс. ... д. ю. н. — Одеса, 1993. — С. 74.
14. Європейська Хартія місцевого самоврядування. — РЄ, 1985.
15. Галтунг Й. Теория малых групп и теория международных отношений (исследование проблемы соответствия) / В кн.: Теория международных

- отношений: Хрестоматия / Сост., науч. ред. и коммент. П. А. Цыганкова. — М.: Гардарики, 2002. — С. 135–146.
16. Рабинович П. М. Основы общей теории права и государства / П. М. Рабинович. — Х. : Консум, 2005. — С. 16.
 17. Малько А. В. Теория правовой политики / А. В. Малько. — М. : Изд-во «Юрлитформ», 2012. — С. 33.
 18. Баймуратов М. М. Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень / М. М. Баймуратов // Порівняльно-правові дослідження. — 2008. — № 2. — С. 120.

О. В. БАТАНОВ,

*доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА
У СИСТЕМІ СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ:
ДОКТРИНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

Еволюція демократичної державності в сучасному світі переконливо підтверджує, що до числа абсолютних цінностей конституційного рівня відноситься муніципалізм — система муніципальних ідей та фундаментальних принципів місцевого самоврядування, порядок його організації та функціонування, сукупність інститутів, що забезпечують реалізацію і захист прав і свобод особи на локальному рівні, а також механізми, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади.

Муніципалізм оцінюється як історично еволюційний і закономірний етап лібералізації та демократизації суспільно-політичного життя цивілізованих держав, що детермінується об'єктивними потребами розвитку соціуму і необхідністю вироблення гарантів соціального функціонування. Це об'єктивно необхідний процес функціонування цивілізованих демократичних держав на основі принципів верховенства права і визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю. У цьому аспекті і варто розуміти

зафіксований у Європейській Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Розв'язання багатьох проблем теорії та практики сучасного муніципалізму нерозривно пов'язане з дослідженням організаційних та функціональних проявів життєдіяльності людини за місцем проживання. Оскільки муніципальна влада передусім є наслідком самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни місцевих жителів, то її становлення та функціонування як цілісної системи має відбуватися передусім у первинних ланках суспільства. Однією з форм самоорганізації соціальних систем (у тому числі — муніципальних) є територіальні самоврядні спільноти. Дані соціальні системи являють собою найменші соціальні одиниці територіального типу. Зовнішньо формальним виразом асоціацій мешканців певних населених пунктів є територіальні громади — первинні суб'єкти муніципальної влади.

Варто відзначити, що значна кількість учених, які досліджували та досліджують біосоціальні передумови розвитку людини і суспільства, із необхідністю звертаються до форм організації людських колективів. Серед них ми виділяємо такі відомі імена, як З. Фрейд, Е. Фромм, К. Лоренц, О. Шпенглер, Г. Маркузе, Е. Майр та ін. [14; 18; 24–26; 31–32]. Більшість з них бачать у первіснообщинних колективах прообраз сучасних суспільств, якості яких спадково розвивалися. За свідченням дослідників, вже у XIX ст. дивний синтез лінійного західноєвропейського та циклічного східно-азіатського історизму породив спіралевидну парадигму історичного процесу, передбачивши, таким чином, уявлення про «вічність» (в різних переродженнях) цілого ряду феноменів колективного життя [9, с. 8]. Одним з наслідків даної концепції є генеалогія територіальних громад як суб'єктної основи муніципальної влади.

У юридичній літературі вивчення феномену територіальної громади, незважаючи на наявність доволі серйозних наукових досліджень [2–3; 7; 11; 16; 19; 22–23; 28; 34], на жаль, має епізодичний характер та є фактично не витребуваним у практиці вітчизняного законотворення. Доцільність теоретичного обґрунтування статусу територіальних громад визначається необхідністю мати науково-

обґрунтовану систему знань про даний інститут сучасного муніципалізму, які не лише дадуть змогу побудувати стійку правову базу, на основі і в межах якої має конкретизуватися їх правове становище, а й створити правові умови для інституціоналізації муніципальної влади в Україні.

У зв'язку з цим, зазначимо, у західній соціологічній і правовій доктрині дослідженню місцевих співтовариств приділялася значна більша увага, що пояснювалося насамперед функціонуванням у капіталістичних державах системи місцевого самоврядування і зростанням ролі локальної демократії в європейських інтеграційних процесах. У США проблеми розвитку місцевих громад отримали визнання ще на початку XX ст. як предмет наукового дослідження.

Здебільшого у західній літературі при характеристиці місцевих спільнот вживається термін «ком'юніті» (community), який і перекладається вітчизняними авторами як «община», «громада». Однак термін «ком'юніті» має незрівнянно більшу багатозначність, ніж його вітчизняний аналог. На відміну від вітчизняної, у англо-американській традиції уявлення про громаду не має конкретно-історичної визначеності та сформульоване у значно більш абстрактних термінах. У понятті «ком'юніті» важливими аспектами є політичний, пов'язаний з республіканським ідеалом прямої демократії, і соціально-психологічний. Термін «ком'юніті» виражає насамперед соціально-психологічну спільність або прагнення до неї. Таким чином, терміни «ком'юніті» та «громада» (в її тлумаченні більшістю вітчизняних авторів) не збігаються, перетинаються за обсягом змісту лише частково. Тому їх синонімічне застосування зумовлює деяке спільне для них понятійне ядро, яке вказує насамперед на специфічність соціальних зв'язків мікрорівня, рівня малої групи, тобто на детермінуючу роль первісних неформальних контактів, відносин «обличчям до обличчя». Саме цього виду зв'язки і складають сутність організмів громадського типу [17, с. 78].

У вітчизняній науці фактично вперше на феномен територіальної громади було звернуто увагу у 1989 р. під час розробки загальносоюзного закону про місцеве самоврядування. Його автори вважали, що права місцевого самоврядування мають належати спільноті жителів (територіальному колективу) та реалізовуватися через представницькі органи, інші органи місцевого самоврядування, а в

деяких випадках — за допомогою місцевих референдумів [20, с. 16]. У доповіді голови Комітету Верховної Ради СРСР з державного будівництва М. Пивоварова на сесії Верховної Ради СРСР 18 жовтня 1989 р. територіальний колектив розглядався як «самоврядна співдружність із власною компетенцією та самостійною відповідальністю, яка забезпечує вирішення соціально-економічних і культурних завдань на основі поєднання місцевих та загальнонародних інтересів» [16, с. 5].

З того часу у науковій літературі було сформульовано чимало визначень цього явища. Багато вчених виступали раніше та досі виступають за спрощене поняття територіальної громади (територіального колективу) [1, с. 460; 8, с. 47, 48–50; 12, с. 26; 13, с. 135; 21, с. 7; 29, с. 24; 30, с. 118], зводячи його до «сукупності жителів», «населення певної території», «громадян, які проживають в певних адміністративно-територіальних одиницях» тощо. Недоліками даних юридичних категорій та їх дефініцій є те, що, по-перше, вищевказані визначення випускають з поля зору той факт, що сукупність людей (жителів чи громадян), це не сукупність жорстко формалізованих об'єктів, а сукупність функціонуючих суб'єктів, які вступають у певні юридично-значущі зв'язки між собою. По-друге, жорстке обмеження суб'єктного складу територіальної громади тільки людьми (жителями або громадянами), які постійно проживають на відповідній території, виправдане лише у ході аналізу взаємозв'язків між людьми у сфері реалізації їх права на безпосереднє вирішення місцевих проблем шляхом виборів, референдумів, але викликає великий сумнів у контексті повної сукупності людських взаємозв'язків на відповідній території. Адже зазначені підходи, по суті, виключають із числа суб'єктів місцевого співтовариства людей, які у ньому тимчасово проживають, мають власність та сплачують місцеві податки. По-третє, посилення виключно на громадян як індивідуальних суб'єктів територіальних громад взагалі є юридично некоректним, враховуючи, що громадянство відображає стійкий правовий зв'язок особи з державою, а не людською асоціацією за місцем проживання. За такого підходу, по суті, «за бортом» місцевого життя залишаються жителі — негромадяни. Останні, виходячи з вітчизняної доктрини, не беруть участі у виборах та референдумах, але вони, як і місцеві постійні жителі — громадяни, можуть брати участь у обговоренні

різних місцевих проблем нарівні із громадянами — постійними жителями місцевого співтовариства.

Водночас, є спроби дати і розгорнуті визначення поняття цього суб'єкта. Так, наприклад, І. В. Видрін розглядає територіальний колектив як «соціальну спільність, яка складається у межах спільного мешкання громадян, має своєю основою громадсько необхідну, соціально зумовлену діяльність, яка здійснюється групою людей, об'єднаних спільними інтересами в політичній, соціально-економічній та культурно-побутовій сферах життя» [16, с. 6]. На думку того ж автора, місцева спільнота — це «об'єднання людей за місцем проживання з багатьма формальними, безособистісними і неформальними, особисто забарвленими зв'язками між ними». При цьому, оперуючи такими категоріями, він звертає увагу на доцільність «ціннісно-емоційної сторони правового регулювання, використання її, адресуючи не тільки до свідомості, а й до почуттів людей» [15, с. 49].

М. О. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [4, с. 8]. Власне кажучи, дослідженню системно-функціональних характеристик територіальної громади присвячується ціла серія наукових праць цього вченого [2–3; 7], який по суті започаткував в Україні дослідження конституційно-правового статусу територіальних громад у контексті становлення та розвитку муніципальної влади. Так, у монографії «Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні» [6], написаній у співавторстві з В. А. Григор'євим, досліджуються актуальні проблеми становлення і розвитку публічної самоврядної влади в Україні та вперше аналізуються концептуально-конституційні аспекти цього процесу, зокрема розглядається суб'єктно-об'єктний склад муніципальної влади. Саме територіальна громада, на думку авторів, є первинним суб'єктом публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні [6, с. 95–113].

О. Г. Лиска стверджує, що для розуміння місцевого самоврядування необхідно враховувати як статичні складові, які відображають певний потенціал суб'єкта (право, спроможність, здатність тощо), так і динамічні компоненти, які розкривають активність суб'єкта, його діяльність, спрямовану на вирішення питань місцевого значен-

ня. Загалом, на його думку, можна виділити два підходи до залучення членів територіальної громади у місцеве самоврядування: стратегічний та тактичний. При тактичному підході залучення громадян розглядається як засіб, ситуативний захід, спрямований на вирішення конкретної проблеми населеного пункту. Стратегічний підхід передбачає залучення членів територіальної громади в місцеве самоврядування з метою формування її суб'єктності, яка є сутнісним атрибутом суб'єкта та проявляється, перш за все, в його творчій самодіяльності та цілеспрямованій активності. При цьому залучення не слід розглядати як процес, ініційований лише зовнішніми по відношенню до певної територіальної громади суб'єктами (передусім, органами державної влади та їх посадовими особами). Для становлення територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування ініціатива щодо залучення має «виходити» з самої місцевої спільноти, інспіруватися, насамперед, найбільш активними та ініціативними членами громади [23, с. 6–7].

Вважаємо, що усвідомлення феномена територіальної громади як первинного суб'єкта муніципальної влади неможливе без комплексного аналізу характерних ознак таких соціальних інститутів. При цьому слід мати на увазі, що такий аналіз повинен проводитись не лише за формально-атрибутивними критеріями (наприклад, демографічна структура, характер спілкування всередині спільноти, її географічні розміри), а й за змістовними.

На наш погляд, за сутністю територіальна громада — такий колектив людей, у якому міжособистісні відносини зумовлені громадсько ціннісним та особистісно значущим змістом спільної діяльності — вирішенням питань місцевого значення. Саме орієнтація на самостійне, під свою відповідальність розв'язання локальних проблем — питань (справ), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів-членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інших питань, які не входять до компетенції органів державної влади України — розкриває соціальне призначення муніципальної влади та сповнює конкретного змісту муніципальну діяльність.

За змістом територіальна громада — це первинний суб'єкт муніципальної влади, основний носій функцій і повноважень місцевого

самоврядування. Саме характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцях, розмаїття форм безпосередньої та опосередкованої демократії у місцевому самоврядуванні, визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні всієї системи органів публічної влади — від вищих до місцевих дає змогу проникнути у зміст муніципальної влади як самостійного виду публічної влади.

За формою територіальна громада — це вид територіальної спільноти, утвореної з поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців) відповідних адміністративно-територіальних одиниць (сіл, добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл, селищ, міст), які постійно або переважно мешкають у їх межах, володіють у них певною нерухомою власністю, сплачують комунальні податки тощо.

Це дозволяє зробити висновок, що територіальна громада — це первинний суб'єкт муніципальної влади, який являє собою спільність фізичних осіб — жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру.

У наведеному нами визначенні відображена у більшій мірі аксіологічна та соціально-політична природа муніципальної влади. Відносно предмету муніципального права, термін «територіальна громада» означає не просто сукупність людей, які проживають на певній території, а природну форму об'єднання місцевих жителів, які проживають на певній території та вступають у певні юридично-значущі зв'язки один з одним. Водночас, таке трактування поняття територіальної громади дозволяє вийти за рамки правового (нормативно-легального) підходу, що забезпечує великі можливості для розкриття та розуміння природи муніципальної влади та сформулювати основні ознаки таких соціальних спільностей. Подібна теоретико-правова деталізація містить у собі аксіологічну характеристику муніципальної влади як складного, багатогранного соціального та правового явища, її місце та значення у громадському та конститу-

ційному механізмі, орієнтує на забезпечення поточної управлінської взаємодії, на регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування (виділення територіальних громад як первинних суб'єктів самоврядування, встановлення чітких просторових меж компетенції муніципальних органів та інших суб'єктів місцевого самоврядування, диференціацію прав колективів місцевих жителів та органів місцевого самоврядування як похідних від них суб'єктів — правопредставників своїх громад).

Аналіз характерних якісних рис територіальних громад дає змогу показати правову природу цих спільностей. Вважаємо, що територіальна громада є самоврядним соціальним осередком, формування та оптимальне функціонування якого стане не тільки чинником організації ефективної моделі організації муніципальної влади, а і передумовою побудови громадянського суспільства та правової держави в Україні. Місцева спільнота — це частина громадянського суспільства, яке являє собою велику самоорганізовану суперсистему, яка складається з багатьох інститутів і асоціацій громадян. При цьому не тільки громадянське суспільство, а і його спільності на місцях репрезентовані значним ансамблем самоврядних громад, спільностей і асоціацій громадян, що кооперуються, і кожний з цих суб'єктів зі своїми інтересами. Рівень розвитку муніципальної влади залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів, що складають її, на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси — це шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх.

Тому, домінантною ідеєю вітчизняної доктрини місцевого самоврядування має стати те, що територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент муніципальної влади насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, яка реалізується жителями — членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціо-

нує ті муніципальні функції і повноваження, які пов'язані з регулюванням питань місцевого життя територіальних громад. Ці питання мають не державний, а громадський характер, оскільки своїм існуванням зобов'язані громадянському суспільству.

Аналізуючи позиції та узагальнюючи висновки, зроблені представниками громадівської концепції місцевого самоврядування, можна зазначити, що в умовах реформування місцевого самоврядування та публічного адміністрування в цілому в Україні особливої актуальності набуває необхідність запровадження європейських принципів місцевого самоврядування та ефективного використання потенціалу самоорганізації населення в процесі вирішення питань місцевого значення. Визнання на конституційному рівні права територіальної громади на місцеве самоврядування створило умови становлення принципово нового суб'єкта владних повноважень, але не стало чинником формування дієздатної територіальної громади.

Як свідчать сучасні дослідження, недостатній рівень участі населення в прийнятті управлінських рішень потребує розробки та обґрунтування заходів щодо підвищення ролі територіальної громади, що є необхідною передумовою удосконалення системи місцевого самоврядування. Подальший розвиток інституту територіальної громади пов'язаний також з реалізацією комплексного механізму організаційного забезпечення та вдосконаленням правового регулювання її функціонування [34, с. 1]. У зв'язку з необхідністю активізації діяльності територіальної громади, особливого значення набувають теоретичні та практичні питання формування та розвитку інституту територіальної громади та профільного виду публічної влади — муніципальної влади, а також вироблення рекомендацій з питань удосконалення нормативно-правових засад її організації та функціонування.

У зв'язку з цим, слід підкреслити доцільність детального закріплення в конституційному законодавстві статусу територіальних громад. Зокрема, пропозиції щодо необхідності прийняття спеціального закону про самоврядування територіальної громади тривалий час вносяться експертами Асоціації міст України та громад [10]. Це зумовлено необхідністю мати вихідну правову базу, на основі і в межах якої має здійснюватися конкретизація їх правового становища. На цьому рівні повинна бути сформульована загальна конст-рук-

ція статусу територіальних громад, яка насамперед включає: а) визначення природи територіальних спільностей (доцільно вказати їх місце у громадянському суспільстві, політичній системі, показати їх соціальне призначення); б) характеристику основних видів територіальних громад; в) розкриття основних функцій територіальних громад; г) характеристику основних форм діяльності, відповідальності та гарантій самоврядування територіальних громад.

Актуальність прийняття Закону «Про самоврядування територіальної громади» у сучасній Україні, у складних економічних, політичних, соціальних та інших умовах розвитку інститутів місцевого самоврядування, полягає у створенні законодавчих умов для реалізації передбачених Конституцією України принципів, згідно яких в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, первинним суб'єктом та основним носієм функцій та повноважень якого є територіальна громада.

На наше переконання, тільки у своїй єдності означені та інші аспекти у розумінні феномену територіальної громади як первинної суб'єктної основи сучасного муніципалізму дозволяють говорити про існування місцевого самоврядування не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, яка має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціонально-телеологічні, історичні, національні та ментальні параметри, які еволюційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів. У рамках сучасного світового конституціоналізму саме через призму функціонування муніципалізму, який, на думку М. О. Баймуратова, забезпечує якісно новий рівень розвитку і взаємодії автономії і колективізації інтересів людини на локальному рівні функціонування соціуму, територіальне співтовариство у перспективі розвивається і трансформується на активного продуцента конституційної свідомості та культури, що є телеологічно-стратегічними критерійними ознаками ідеології національного і світового конституціоналізму [5, с. 46].

Так, розглядаючи феномен територіальної громади з позиції аксіології, ми підкреслюємо ціннісний потенціал феномену муніципалізму як політико-правової ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про фундаментальні цінності муніципальної демократії та прав людини (їх генезис, систему, форми вираження, методи та сту-

пінь реалізації і захисту) та генетично пов'язана з феноменом муніципальної влади, в основі якої знаходиться симбіоз муніципально-правової теорії та практики. Так, наприклад, свобода, солідарність, рівність, моральність, альтруїзм, самоорганізація, самодисципліна, самовідповідальність, субсидіарність є сенсоутворюючими цінностями демократії, прав людини та сучасного муніципалізму. Фактично йдеться про формування своєрідної аксіосфери муніципального права та сучасного муніципалізму. Допоки у кожній територіальній громаді відповідні цінності та принципи не знайдуть свого усебічного втілення, місцеве самоврядування залишатиметься лише привабливою демократичною декларацією.

Якщо розглядати феномен територіальної громади у гносеологічному (епістемологічному) аспекті, ми можемо зрозуміти сутнісні характеристики процесу визнання, становлення та перманентного розвитку муніципалізму, місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії в окремих європейських державах, європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. У цьому аспекті і варто розуміти зафіксований у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування мотив її прийняття: «охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади».

Розуміння територіальної громади з онтологічної позиції дозволить концептуалізувати феномен місцевого самоврядування та сучасного муніципалізму як особливої форми існування суспільної свідомості та механізму втілення у буття людини ідеалів муніципальної демократії та ідей високого авторитету людської особистості, поваги до її гідності, прав та свобод, а саме — муніципальної свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, користності, функціонально-телеологічній цінності інститутів муніципальної влади та правових норм, на основі яких вони визнаються державою та моделюють можливості досягнення соціальної справедливості, захисту різнопланових інтересів людини за місцем проживання за допомогою дій та кроків влади, заснованих на нормах природного права та правового закону. Ми вважаємо, що означений

аспект є одним з ключових як у процесі формування сучасного муніципалізму в Україні цілому, так і в плані розвитку муніципальної влади зокрема. Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі муніципалізації місцевої влади має бути формування специфічних муніципально-правових установок та муніципального мислення суспільства, розвиток масової культури самоврядування, витребуваність у народі самого муніципального принципу.

Вітальна (життєва) концептуалізація територіальної громади фіксує такі детермінанти та телеологічні орієнтири існування муніципалізму та локальної демократії, які мають життєутворююче значення. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує у собі як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку. В силу цього, відносно невеликі територіальні розміри територіальних громад, локальність діяльності їх органів, здебільшого безпосередній характер взаємовідносин жителів між собою та з органами місцевого самоврядування, природний характер проблем життєдіяльності — усе це в цілому обумовлює особливу муніципальну соціальність. Адже народження людини, її здоров'я, дорослішання, навчання, працевлаштування, шлюб та сім'я, старіння, смерть — у рамках цих життєвих циклів в основному замикається життєдіяльність місцевого співтовариства.

Підходячи до феномену територіальної громади через призму цивілізаційного підходу, ми зможемо осмислити як історичний, так і сучасний досвід муніципалізму, зрозуміти перспективи місцевого самоврядування в Україні у віддаленому майбутньому. Цивілізаційний підхід дозволяє зрозуміти сенс національного досвіду муніципалізму та порівняти його з досвідом муніципалізму на Заході, де він став стійкою цивілізаційною традицією. У цьому аспекті, зокрема, розкривається процес формування парадигмальної конструкції муніципалізму як теоретичного відображення соціальної стратегії та практики розвитку локальних цивілізацій.

Муніципалізм, як доводять сучасні філософи, — це цивілізаційний потенціал ідеї і практики місцевого самоврядування. Муніципалізм, на їх погляд, є свого роду метатеорією, в якій акумулюються різні цивілізаційні варіанти, громадівські та державницькі моделі місцевого самоврядування, особливості локальної соціальної органі-

зації. У силу цього, муніципалізм має кілька сутнісних сторін. По-перше, муніципалізм виступає як соціально-ідеологічна конструкція, яка відображає домінуючу цивілізаційну традицію устрою системи місцевого самоврядування. По-друге, йдеться про сукупність науково-теоретичних поглядів на розвиток локального співтовариства в даному регіонально-державному контексті. По-третє, муніципалізм пояснюється як ретроспективний стан ситуаційно-динамічної моделі місцевого самоврядування (стан муніципального світу) [34].

Варто звернути увагу і на кратологічний вимір існування та функціонування територіальної громади. Адже, на яких б аспектах феномену місцевого самоврядування ми не акцентували увагу, які би ракурси та прояви означеного суспільно-політичного явища ми не виділяли, єдине у чому солідарні між собою вчені-муніципалісти, це те, що найоптимальніше феномен місцевого самоврядування можна зрозуміти, якщо розглядати його через призму владовідносин, зокрема місця у системі народовладдя, його взаємовідносин з державною владою. Питання про відношення територіальних громад до держави та форми їх взаємодії стало актуальним з появою перших держав. Більшість держав утворювалися саме шляхом інтеграційних процесів (об'єднання місцевих спільнот), а також унаслідок ускладнення соціальних відносин всередині них.

Означений аспект має важливе теоретико-методологічне значення не тільки у процесі осмислення правової природи муніципальної влади як публічної самоврядної влади територіальних громад, її завдань, функцій, ролі в механізмі реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина та в цілому осмислення сутності місцевого самоврядування та його місця у демократичному суспільстві, його політичній, економічній, соціальній та інших системах, а й з позиції розуміння муніципального права як самостійної галузі національного права.

Якщо підходити до феномену територіальної громади з інституціональної точки зору, ми зможемо здійснити аналіз місцевого самоврядування та сучасного муніципалізму як історично обумовленої й інституціоналізованої форми самоорганізації територіальної громади. По суті, ця форма є формою віддзеркалення взаємовідносин між державою та громадянським суспільством у правовому просторі.

Найбільше значення у сучасних теоретико-правових концепціях місцевого самоврядування займає його трактування як процесу інституціоналізації територіальної громади. Інституціоналізація трактується як процес формування комплексу норм, які закріплюють особливості кожного конкретного типу, виду, підвиду місцевих співтовариств та територіальних колективів, що дозволяє виявити критерії їх розмежування, тенденції розвитку, а також зміст їх функціональних особливостей. У громадянському суспільстві соціальні процеси структуруються та відтворюють себе у формах соціальних інститутів, які діють відповідно до нормам права або всупереч ним, але у будь-якому випадку співвіднесених з цими нормами.

В умовах правової держави право виступає головною підвалиною інституціоналізації самоврядування територіальних громад. Зміна соціальних умов відтворення інституціональних форм місцевого самоврядування вимагає постійної корекції правової політики. Це стає особливо актуальним у наш час, коли значна частина правознавців та філософів права пов'язує перспективи інституціоналізації соціальних процесів світу, що глобалізується, саме з розвитком форм місцевого самоврядування (Ю. Хабермас, А. Макінтайр та ін.).

Характерною рисою сучасності стає розпад звичних форм соціальної та культурної цілісності, нарощування відцентрових тенденцій. Усе помітніше проступають контури нової конструкції світового порядку, основні ознаки якої — нестабільність, розмитість, мозаїчність. У зв'язку з цим кожний регіон, кожна країна вимушені переосмислювати себе, своє місце у світі, шукати нові форми і способи колективної й індивідуальної ідентичності. І тут значна доля відповідальності покладається на інститути місцевого самоврядування, які можуть оперативнo відреагувати на ці зміни та стати дієвими факторами стабілізації суспільних відносин у процесі нарощування відцентрових тенденцій.

Місцеве самоврядування може виступати вираженням принципової культурної різноманітності, яка існує як у світовому масштабі, так і на регіональному і локальному рівнях. Воно стає найбільш демократичною відповіддю на виклики глобалізації, таким інститутом, що заявляє про необхідність поваги до особливого, унікального, неповторного. У Західній Європі у даний час спостерігається загальна тенденція у реформуванні місцевого самоврядування — це його розвиток і декон-

центрація, тобто послаблення контролю на місцях, який здійснюється представниками центральної влади. Усе це вимагає пристосування органів місцевого самоврядування та держави в цілому до реалій, що змінюються на наших очах, що, у свою чергу, вимагає переосмислення феномену самоврядування та самоорганізації в цілому, його завдань, функцій, місця та ролі у процесах модернізації державності та формування громадянського суспільства тощо.

Комунікативний аспект у розумінні феномену територіальної громади дозволяє розглядати місцеве самоврядування як інструмент реалізації одного з головних завдань сучасності — поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс та сутність місцевого самоврядування полягають у тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особи здійснювати гармонізацію прав та свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Варто відзначити й те, що серед багатьох турбот сучасного суспільства одна з найгостріших проблем — проблема відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ця проблема спричиняє існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана ООН «стратегія виживання». Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подолання ворожнечі і взаємоненависті, досвід, який акумулювався в такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність. Головним засобом забезпечення солідарності стає культура людських взаємин, цивілізований спосіб спілкування, міжособистісної комунікації. В змістовно-термінологічному сенсі поняття «комунікація» перебуває в одному ряду з близькими за змістом поняттями «взаємодія» (взаємини), «людські стосунки», «взаємообумовленість», «взаємовплив» тощо, зміст яких оптимально характеризує процеси самоорганізації людей за місцем проживання.

Аналізувати феномен територіальної громади необхідно й у суб'єктно-об'єктному вимірі. Адже, незважаючи на полісуб'єктність муніципальної влади формоутворюючою основою муніципально-владних відносин є територіальна громада. Саме підхід до муніципальних спільнот як до основи та структуроутворюючого елементу системи місцевого самоврядування, а не як до її другорядного і побічного компонента, дозволяє відродити розуміння місцевого

самоврядування як основної форми реалізації народовладдя у буквальному смислі слова.

Обґрунтування і конкретизація місця територіальної громади в системі сучасного муніципалізму обумовлює потребу виокремлення низки критеріїв первинності територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування: по-перше, історичного (унікальність історії становлення та розвитку інституту територіальної громади полягає в тому, що вона має власні глибинні корені та давні історичні традиції; історія територіальної громади та самоврядування в Україні являє собою процес формування суспільної цінності, яка здатна акумулювати інші політичні, правові та соціальні цінності — демократію, законслухняність, права людини, соціальний, релігійний, мовний плюралізм, забезпечити громадянську самоідентифікацію та засади громадянського суспільства в Україні); по-друге, правового (територіальна громада є первинним суб'єктом права на здійснення місцевого самоврядування); по-третє, владного (територіальна громада є первинним суб'єктом муніципальної влади); по-четверте, системоутворюючого (територіальна громада є первинним, системоутворюючим елементом системи місцевого самоврядування); по-п'яте, матеріально-фінансового (територіальній громаді належить право комунальної власності) тощо.

З об'єктної точки зору феномен територіальної громади проявляється у тому, що основними об'єктами муніципальної влади виступають питання місцевого значення, тобто питання (справи), які витікають із колективних інтересів місцевих жителів — членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України. Така телеологічна спрямованість діяльності муніципальної влади логічно впливає з положень частини другої та третьої ст. 4 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, згідно якої «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином». Лише легалізація державою згід-

но даного принципу соціальної сфери дії місцевого самоврядування стане не лише свідченням визнання місцевого самоврядування як виду публічної влади, а й телеологічною детермінантою формування та перспективного розвитку вітчизняного муніципалізму.

У цьому аспекті слід мати на увазі те, що одним з визначальних критеріїв ефективності державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування має стати визнання та чітке визначення предметності відання місцевого самоврядування не тільки відносно поточних, повсякденних інтересів територіальних громад, але й відносно зростання їх людського потенціалу (інформаційних, освітніх, культурних активів території, які сприяють особистісному розвитку людини, засвоєнню привабливих інтелектуальних, комунікативних, психологічних компетенцій, які забезпечують людині «впевнену зустріч з майбутнім»), а також відносно всебічного розвитку громадського виміру життя місцевих спільнот.

Звернемо увагу й на те, що правові основи місцевого самоврядування — як у західній, так і вітчизняній традиції правосвідомості та праворозуміння — доволі тісно пов'язані з уявленнями про природні, невідчужувані права людини у рамках різних традиційних інститутів, які розглядаються так саме як природні. Такими, зокрема, є інститути сім'ї, інститути релігійної й етнокультурної солідарності тощо. Які мають колосальне значення у процесах становлення та розвитку локальної демократії, у тому числі й в аспекті формування об'єктного складу місцевого самоврядування.

Такий симбіоз сутнісних, змістовних та системно-структурних характеристик територіальної громади як феномену сучасного муніципалізму дозволяє, по-перше, зрозуміти зміст європейської концепції місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (ст. 3 Європейської Хартії про місцеве самоврядування). Тому, тільки за умови концептуальної, інституціональної та функціональної інсталляції у механізм демократичного конституційного ладу територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, є оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу

прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал інститутів муніципальної влади та локальної демократії.

По-друге, муніципалізм не повинен протиставлятися або отожднюватися виключно з місцевим самоврядуванням та його суб'єктно-об'єктивними характеристиками. Муніципалізм є багатомірним соціальним явищем: це і ідея, і теорія, і науковий напрям, і глобальна соціальна та муніципальна практика, і форма існування територіальної громади, і історичний стан певної локальної цивілізації тощо.

По-третє, муніципалізм — це метатеоретичне соціальне явище, предтечею якого є багаточисельні спроби теоретичного осмислення досвіду розвитку місцевого самоврядування в різних країнах. Саме тому вкрай важливим є концептуальне осмислення аксіологічних, гносеологічних, онтологічних, цивілізаційних, інституціональних, функціонально-телеологічних та інших аспектів у розумінні територіальних громад, рівно як і акумулювання муніципальних традицій в рамках сучасного муніципалізму.

Використана література:

1. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. — М. : ИНФРА-М, 1996. — 512 с.
2. *Баймуратов М.* Видова характеристика територіальних громад / М. Баймуратов, Ю. Сосновських // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. — Одеса : Юрид. літ., 2001. — Вип. 12. — С. 13–17.
3. *Баймуратов М.* Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух України — 10 років розвитку : матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань, 6–8 вересня 2001 р., Бердянськ / ред. М. Пухтинський. — К. : Логос, 2002. — С. 368–370.
4. *Баймуратов М. А.* Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / Баймуратов М. А. — Харьков : Одиссей, 2000. — 80 с.
5. *Баймуратов М. О.* Місце самоврядування як загальний спадок людської цивілізації та феномен сучасного світового конституціоналізму / М. О. Баймуратов // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 4–5. — С. 38–47.
6. *Баймуратов М. О.* Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єв. — Одеса : АО БАХВА, 2003. — 192 с.
7. *Баймуратов М. О.* Функції і повноваження територіальних громад / М. О. Баймуратов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 1. — Одеса : Юрид. літ., 2002. — С. 104–117.

8. *Баранчиков В. А.* Муниципальное право : [учебник для вузов] / Баранчиков В. А. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — 383 с.
9. *Бардаков А. И.* Власть в формах самоорганизации, управления и самоуправления : автореф. дис. на соискание учен. степени доктора полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / А. И. Бардаков. — Волгоград, 2006. — 53 с.
10. *Батанов О.* Територіальні громади та проблеми становлення правових основ їх діяльності в Україні (про проект Закону України «Про самоврядування територіальної громади») / О. Батанов // Вісник Асоціації міст України та громад. — 2007. — № 30. — С. 21–24.
11. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : Монографія / О. В. Батанов. — К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — 6 с.
12. *Біленчук П. Д.* Місце самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посібник / Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. — К. : Атіка, 2000. — 304 с.
13. *Бойцов В. Я.* Система субъектов советского государственного права / Бойцов В. Я. — Уфа : Башкирское книжное изд-во, 1972. — 160 с.
14. *Вальверде К.* Философская антропология / К. Вальверде ; [пер. с испан. Г. Вдовина]. — М. : Христианская Россия, 2000. — 411 с.
15. *Выдрин И. В.* Муниципальное право России : учеб. для вузов / И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов. — М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1999. — 368 с.
16. *Выдрин И. В.* Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления : Государственно-правовые аспекты : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление ; Советское строительство ; Административное право ; Финансовое право» / И. В. Выдрин ; Свердловский юридический институт. — Екатеринбург, 1991. — 15 с.
17. *Грунт З. А.* Коммунизм и изменение в системе ценностей американского общества / З. А. Грунт // Рабочий класс и современный мир. — 1989. — № 5. — С. 146–158.
18. *Губин В. Д.* Философская антропология : учеб. пособие для вузов / В. Д. Губин, Е. Н. Некрасова. — М. : ПЭР СЭ, 2000. — 236 с.
19. *Гураль П. Ф.* Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / П. Ф. Гураль ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. — Львів, 2009. — 40 с.
20. *Звягин Ю.* Как рождался закон / Ю. Звягин // Советы народных депутатов. — 1989. — № 12. — С. 14–17.
21. *Краснов М. А.* Введение в муниципальное право / Краснов М. А. — М. : Ин-т государства и права РАН, 1993. — 16 с.

22. Лисенко І. М. Розвиток територіальних громад як умова формування громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути і процеси» / І. М. Лисенко ; Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського. — Сімферополь, 2011. — 20 с.
23. Лиска О. Г. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / О. Г. Лиска ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х., 2009. — 20 с.
24. Лоренц К. Обратная сторона зеркала / К. Лоренц ; [сост. А. В. Гладкий, А. И. Федоров ; пер. с нем. Г. Ф. Швейника]. — М. : Республика, 1998. — 393 с. .
25. Майр Э. Зоологический вид и эволюция / Э. Майр ; [пер. с англ. ; под ред. В. Г. Гептнера, В. Н. Орлова ; вступ. статья В. Г. Гептнера]. — М. : Мир, 1968. — 598 с.
26. Маркузе Г. Эрос и цивилизация: Философское исследование учения Фрейда / Г. Маркузе ; [пер. с англ. и предисл. А. А. Юдина]. — К. : Б-ка України для юношества, 1995. — 314 с.
27. Мелехина И. И. Местное сообщество: Теоретико-правовой анализ : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История правовых учений» / И. И. Мелехина ; Кубанский государственный аграрный университет. — Краснодар, 2003. — 27 с.
28. Русанова С. Ю. Гарантії прав територіальної громади: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / С. Ю. Русанова ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2011. — 18 с.
29. Страшун Б. А. Социализм и демократия. Социалистическое народное представительство / Страшун Б. А. — М. : Международные отношения, 1976. — 206 с.
30. Тихомиров Ю. А. Публичное право : [учебник] / Тихомиров Ю. А. — М. : БЕК, 1995. — 496 с.
31. Фрейд З. Тотем и табу. Психология первобытной культуры и религии / З. Фрейд. — СПб. : Алетейя, 2000. — 223 с.
32. Фромм Э. Бегство от свободы / Э. Фромм ; [пер. Г. Ф. Швейника]. — [2-е изд.]. — М. : Прогресс, 1995. — 253 с.
33. Шматова Е. С. Муниципализм на Западе и в России: цивилизационные модальности и социальные организации : дис. на соискание учен. степени канд. филос. наук : спец. 09.00.11 / Е. С. Шматова. — Ростов-на-Дону, 2005. — 201 с.
34. Шумляева І. Д. Становлення та розвиток територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» /

І. Д. Шумляева ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ, 2010. — 20 с.

Н. М. БАТАНОВА,

*кандидат юридичних наук,
науковий співробітник Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Проблематика конституційно-правової відповідальності набуває сьогодні все більшої актуальності як для теорії, так і для практики конституційного права, оскільки вона є ефективною гарантією охорони Конституції України. Без її послідовного вирішення важко говорити про розвиток конституційного права, адекватного потребам захисту прав і свобод людини і громадянина та побудові демократичної соціально-правової держави.

Найвні в Україні наукові дослідження як загальних (Л. Р. Наливайко, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, Ю. М. Тодика, О. В. Батанов, О. О. Майданник, О. В. Скрипнюк, А. О. Червяцова та ін.), так і інституціональних (Л. Т. Кривенко, О. В. Краснікова, О. В. Мельник, В. І. Полевий та ін.) проблем конституційно-правової відповідальності вказують на безсумнівну необхідність її легалізації на конституційному рівні як самостійного виду юридичної відповідальності.

Існує багато загальнотеоретичних розбіжностей щодо визначення поняття і змісту конституційно-правової відповідальності. Конституційно-правову відповідальність розглядають як міру державного примусу, яка ґрунтується на юридичному і суспільному осуді правопорушення і виражаються у встановленні для правопорушника визначених негативних наслідків [14, с. 28; 16, с. 387; 32, с. 188–189]; як примусове застосування законодавчо закріплених конституційних санкцій до суб'єктів конституційно-правових відносин у разі невиконання (неналежного виконання) ними своїх конституційних обов'язків (повноважень) або за зловживання конституційними правами (повноваженнями) [11, с. 11]; обов'язок

суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за невідповідність своєї юридично значимої поведінки тій, яка приписана йому диспозиціями цих норм, забезпечений можливістю застосування уповноваженою інстанцією мір державного (або прирівняного до нього суспільного) впливу [9, с. 20–21]; правовий зв'язок між сторонами, при якому одна з них (суб'єкт відповідальності) зобов'язується відповідати очікуваній моделі поведінки, інша сторона (інстанція відповідальності) оцінює цю відповідність і у випадку негативної оцінки відповідним чином реагує на порушення [15, с. 46] та ін.

Найбільш дискусійним питанням як теорії держави і права, так і галузевих наук, в тому числі конституційного права, є існування двох аспектів юридичної відповідальності: позитивного (проспективного) та негативного (ретроспективного). Відповідно вчених, які досліджують проблематику конституційно-правової відповідальності можна поділити на два «табори»: «негативістів», тобто тих, які визнають лише існування негативної конституційно-правової відповідальності, та прихильників «двохаспектної» конституційно-правової відповідальності, яка поділяється на позитивну та негативну. Прихильники концепції негативної (ретроспективної) відповідальності вважають, що конституційно-правова відповідальність настає за вчинення правопорушення (конституційного делікту) та має прояв у несприятливих наслідках для правопорушника. Їх опоненти дотримуються широкого тлумачення конституційно-правової відповідальності, відповідно до якого у ній розрізняють два аспекти — позитивний і негативний. Під позитивною (проспективною) відповідальністю розуміють конституційно-правову відповідальність, яка існує ще до вчинення правопорушення або незалежно від його вчинення; це відповідальність за правомірну діяльність.

Деякі вчені навіть вважають, що однієї із специфічних рис конституційної відповідальності є перенесення у ній центра ваги з ретроспективного аспекту на позитивний [10, с. 24]. «Є галузі, — зауважують Н. А. Боброва і Т. Д. Зражевська, — які в об'єктивно-правовому плані мають винятково ретроспективну відповідальність (позитивна відповідальність в охоронних галузях — сфера правосвідомості). І навпаки, є галузі переважно регулятивного змісту, які спираються переважно на позитивну відповідальність. Полярними у цьому змісті є такі галузі, як кримінальне і державне право» [7, с. 17].

На думку В. В. Невінського, сьогодні потребує подальшого розвитку ідея конституційної відповідальності як позитивної відповідальності, що передбачає формування в громадян, посадових осіб, виборних представників, колегіальних органів публічної влади почуття громадянського обов'язку по дотриманню і захисту Конституції, неухильному виконанню рішень Конституційного Суду як вищого судового органу конституційного контролю» [24, с. 102].

В Україні прихильниками концепції двоаспектної конституційно-правової відповідальності є багато вчених-конституціоналістів (О. Ф. Фрицький, О. В. Мельник, О. В. Совгіря та Н. Г. Шукліна, А. О. Червяцова та ін.). Так, В. Ф. Мелашенко розглядав ретроспективну відповідальність як відповідальність за минуле, а позитивну — як відповідальну поведінку, відповідальне ставлення особи (органу) до своїх обов'язків, належне виконання своїх обов'язків, підзвітність, юридичну компетентність. Він вважав, що у сфері конституційних відносин домінує саме позитивна відповідальність, а ретроспективна відіграє роль допоміжної, хоча далеко не другорядної відповідальності [21, с. 21]. Л. Р. Наливайко визначає конституційно-правову відповідальність як вид соціальної та юридичної відповідальності, який існує у сфері конституційно-правових відносин, передбачений нормами конституційного права, характеризується специфічним колом суб'єктів, механізмом реалізації та санкціями й полягає у примусовому зазначанні засобів впливу за протиправне діяння (ретроспективний аспект) та у відповідальному стані зобов'язаного суб'єкта (позитивний аспект), виступає найважливішою гарантією реалізації й захисту Конституції [23, с. 7]. На думку В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка конституційно-правова відповідальність — це самостійний вид юридичної відповідальності, визначений нормами конституційного права, що передбачає заохочення державою позитивного діяння суб'єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів (позитивний аспект) або негативну реакцією держави на конституційний делікт, що передбачає зазначання суб'єктом конституційного правопорушення визначених санкцій у межах чинного конституційного законодавства [26, с. 518–519].

Слід зазначити, що серед прихильників концепції «двох аспектної» конституційно-правової відповідальності не має єдиного під-

ходу щодо розуміння її позитивного аспекту. Досліджуючи проблеми юридичної відповідальності, Д. А. Липинський в своїй монографічній праці виділив сім основних напрямів в теорії позитивної відповідальності, а саме: 1) як усвідомлення обов'язку; 2) як обов'язок надати звіт; 3) як обов'язок дотримуватись приписів, вимог правових норм; 4) статусна відповідальність; 5) добровільна форма реалізації відповідальності; 6) позитивна відповідальність — це реальна правомірна поведінка; 7) заохочувальна позитивна відповідальність [18, с. 15–42].

Позитивна конституційно-правова відповідальність розглядається як «відповідальна поведінка, відповідальне відношення особи (органу) до своїх обов'язків, підзвітність, юридична компетентність» [22, с. 20], «відповідальний стан зобов'язаного суб'єкта» [23, с. 7], «обов'язок суб'єкта належним чином реалізовувати законодавчо встановлені повноваження» [33, с. 10], «відповідальність органів державної влади один перед одним» [12, с. 22], «позитивне діяння суб'єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів і заохочуються державою в межах і формах, передбачених чинним законодавством» [26, с. 518] тощо. Такі визначення суперечать одне одному і не дають розуміння змісту позитивної конституційно-правової відповідальності, оскільки відповідальний стан зобов'язаного суб'єкта визначається суб'єктивними правами і юридичними обов'язками учасника конституційно-правових відносин; відповідальне відношення особи (органу) до своїх обов'язків є правомірною поведінкою суб'єкта конституційно-правових відносин, а невиконання або неналежне виконання обов'язків, передбачених конституційними нормами тягне за собою негативну відповідальність; моральне ставлення суб'єкта конституційно-правових відносин до виконання своїх обов'язків лежить поза межами конституційно-правового регулювання [26, с. 517].

Деякі вчені зовсім відкидають існування позитивної юридичної відповідальності як феномена. Так, Б. А. Страшун підкреслює, що конституційно-правову відповідальність слід розуміти тільки як «негативну». На його думку, поділ відповідальності на «позитивну» та «негативну» є нонсенсом, враховуючи, що фактично мова йде про зовсім різні речі: одна справа, коли ми говоримо про коло завдань і

повноважень, за які відповідає посадова особа, а інше, — коли ця особа або орган піддається негативним наслідкам [31, с. 117]. Слід погодитись з О. О. Кутафінім, що від поняття «позитивної відповідальності» слід відмовитись, оскільки його використання призводить до того, що одне і те ж явище іменується і обов'язком, і відповідальністю, а також до розмивання призначення відповідальності як одного з ефективних регуляторів поведінки [16, с. 400].

Ми розуміємо намагання прихильників «двох аспектною» юридичної відповідальності обґрунтувати необхідність і правомірність позитивної юридичної відповідальності з точки зору виділення особливої функції права — стимулюючої, яка заохочує активну правомірну поведінку суб'єктів права, проте спроби звести зміст юридичної відповідальності до усвідомленого виконання обов'язків, передбачених правовими нормами, призводять до стирання меж між соціально-девіантною та суспільно-корисною поведінкою суб'єктів права, між правопорушенням і правомірною поведінкою. Не можна також отожднювати з відповідальністю заохочення за соціально-корисне діяння, адже таким чином змішуються різні за правовою природою механізми впливу на суспільні відносини.

З даного приводу слушним видається зауваження О. І. Санталова, який зазначає, що заохочення і нагорода, хоча і є способом регулювання поведінки людей, однак вони відрізняються від відповідальності. Якщо відповідальність пов'язує, обмежує поведінку в непотрібному напрямку, то заохочення «розв'язує», підштовхує у потрібному напрямку [29, с. 7].

Н. П. Колдаєва пропонує критично переглянути твердження, що мета державно-правового регулювання полягає перш за все в тому, щоб нормативно-правові акти дотримувались свідомо та добровільно. Такий погляд, зазначає вона, виводить категорію юридичної відповідальності з правового поля. Відповідальність — стрижень закону, і якщо вона підміняється принципом добровільності, то право втрачає свою специфіку. Юридична відповідальність є державним примусом до виконання вимог права. При цьому до правопорушника застосовуються юридичні санкції. Юридична відповідальність виступає як державний примус і за формою є негативною реакцією суспільства на протиправний вчинок. З цієї точки зору теорія позитивної відповідальності не має правового змісту [27, с. 30–31].

Показово, що відомий вчений-конституціоналіст Н. О. Боброва, яка стояла у витоків ідеї позитивної відповідальності в державному праві [7], сьогодні змінила свою точку зору, назвавши своє захоплення позитивною відповідальністю «науковим романтизмом». Як не парадоксально, вважає вона, але захоплення позитивною відповідальністю влади, держави, її органів і посадових осіб відвело в сторону від індивідуалізації їх відповідальності в власне юридичному значенні і певною мірою стало науковим «обґрунтуванням» фактичної безвідповідальності влади, нібито відповідальної перш за все в позитивному сенсі [6, с. 244].

Прихильники «вузького» розуміння конституційно-правової відповідальності, як правило, не заперечують можливість існування позитивної конституційної відповідальності, але не в якості юридичної. На їх думку, цьому перешкоджає, насамперед, відсутність у позитивної відповідальності кореспонденції з санкціями [27, с. 30–31]. Обов'язок сумлінного і відповідального виконання встановлених повноважень не завжди і не повною мірою супроводжується забезпеченням відповідними юридичними санкціями, а відсутність останніх виключає відповідальність. Навпаки, конституційна відповідальність настає тільки в тому випадку і тільки за порушення таких норм, що закріплюють конституційні права й обов'язки, що забезпечені юридичними санкціями. Іншими словами, конституційно-правова відповідальність — це встановлена нормами конституційного законодавства відповідальність суб'єктів конституційних правовідносин за порушення конституційно-правових норм [17].

Отже, на нашу думку, конституційно-правову відповідальність слід розуміти виключно як негативну (ретроспективну) юридичну відповідальність, яка настає за вчинення суб'єктом конституційного делікту.

Слід більш детально зупинитися на концепції юридичної відповідальності як виду правовідносин. У процесі здійснення охоронної функції Конституції на основі відповідних конституційних норм складаються охоронні правовідносини. Вони не мають широкого розповсюдження, проте це не зменшує їх роль у забезпеченні конституційного правопорядку. Охоронні відносини виникають перш за все внаслідок неправомірної поведінки суб'єктів як негативна реакція на це з боку держави. Потреба в них виявляється кожного разу,

коли права та інтереси учасників правовідносин, окремої особи або суспільства в цілому, або сама Конституція потребують державно-правового захисту. Вони завжди виступають як владовідносини. За допомогою цих відносин реалізуються міри юридичної відповідальності, міри захисту суб'єктивних прав і законних інтересів, превентивні заходи державного примусу [19, с. 132].

Поняття правоохоронних відносин було введено в науковий обіг М. Г. Александровим, який зазначив, що ці відносини виникають між правопорушниками і компетентними органами держави з метою застосування до правопорушників відповідних санкцій [2, с. 91–92]. У подальшому ряд вчених радянської доби (М. Г. Александров, С. С. Алексєєв [3, с. 189–190], М. С. Малєїн [20, с. 38], Б. Т. Базилев [4, с. 71] та ін.) стали дотримуватись ідеї зв'язку юридичної відповідальності з охоронним правовідношенням, або навіть їх тотожності. В результаті чого склалася концепція юридичної відповідальності як правовідношення, відповідно до якої юридична відповідальність — це особливе, передбачене і врегульоване нормами права відношення, яке виникає між правопорушником і державою (компетентними органами), при якому держава через свої органи має право покарати правопорушника, а він зобов'язаний зазнати цього покарання. Такі правовідносини отримали назву «правовідносини відповідальності» [8, с. 12].

У сучасних дослідженнях юридичної відповідальності концепція юридичної відповідальності як правовідношення є теж досить популярною. Під юридичною відповідальністю розуміють правовідношення, яке виникає з правопорушення, і складається між державою в особі спеціальних органів і правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати відповідних позбавлень і негативних наслідків за вчинене правопорушення, за порушення вимог, які містяться в нормах права [30, с. 543]. М. Д. Шиндяпіна, ототожнюючи поняття «охоронного правовідношення» і «правовідношення відповідальності» зазначає, що змістом правоохоронного відношення, яке виникає в результаті правопорушення, є зв'язок права держави на застосування мір юридичної відповідальності та обов'язку правопорушника перетерпіти ці міри [34, с. 32]. Т. М. Радько визначає юридичну відповідальність як особливий вид державного примусу, який полягає в зазнаванні суб'єктом права невігідних наслідків, передбачених

санкцією порушеної норми, та здійснюється в формі охоронного правовідношення [28, с. 708].

Отже, на нашу думку, концепція юридичної відповідальності як правовідношення, найкраще відображає якісні характеристики конституційно-правової відповідальності, яка є одним із видів охоронних конституційно-правових відносин.

Конституційно-правовій відповідальності властиві усі ознаки та елементи конституційно-правових відносин (об'єкти, суб'єкти, зміст, юридичний факт).

З моменту вчинення конституційного делікту, який є конституційним юридичним фактом, між інстанцією конституційно-правової відповідальності та правопорушником (деліквентом) виникає правовідношення конституційно-правової відповідальності, елементами якого виступають взаємно кореспондуючі права і обов'язки правопорушника і суб'єкта, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності. Правопорушник зобов'язаний зазнати мір конституційно-правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної конституційно-правової норми, і понести несприятливі наслідки, а суб'єкт, який є інстанцією конституційно-правової відповідальності, має повноваження притягнути його до конституційно-правової відповідальності.

Суб'єктами конституційно-правової відповідальності можуть бути усі суб'єкти конституційно-правових відносин (за винятком народу, нації, національних меншин і корінних народів), які відповідно до конституційно-правових норм зобов'язані та здатні нести конституційно-правову відповідальність за вчинені протиправні діяння, тобто володіють конституційною деліктоздатністю.

Об'єктами конституційно-правової відповідальності є суспільно-політичні цінності, що охороняються нормами конституційного права: народовладдя, організація державної влади та місцевого самоврядування, права і свободи людини і громадянина тощо, проти яких спрямовані конституційні делікти і яким вони можуть заподіяти або заподіюють шкоду.

В узагальненому вигляді об'єктом конституційно-правової відповідальності є конституційний лад України як система найважливіших конституційно-правових відносин, які пов'язані з організацією та діяльністю держави та суспільства. На нього прямо чи опосеред-

ковано посягають усі конституційні делікти, тобто конституційний лад України є об'єктом конституційної деліктності в цілому.

Особливістю конституційно-правової відповідальності є те, що це правовідношення нерівноправних сторін — владовідношення, яке засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі.

Юридична відповідальність має таку властивість як нормативність, а нормативність юридичної відповідальності, як і нормативність права, включає в себе можливість державного примусу. І якщо до вчинення правопорушення державний примус існував як можливість, то з виникненням конкретного правовідношення юридичної відповідальності така можливість переросла в реальну дійсність. Державний примус закладений в самій нормі, яка передбачає юридичну відповідальність, а державний апарат є лише засобом реально здійснення державного примусу.

Примусовий характер конституційно-правової відповідальності проявляється не тільки в державному, але й в прирівняному до нього суспільному примусі. Прикладом цього може бути відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради (Розділ V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») або ж дострокове припинення за рішенням місцевого референдуму повноважень сільського, селищного, міського голови (частина друга ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Звичайно, суспільний примус, так само як і державний, здійснюється на основі конституційно-правових норм (або при їх санкціонуванні) і, як правило, під державним контролем. Мета примусової діяльності досягається шляхом впливу на політичну, моральну, організаційну і майнову сферу конкретного суб'єкта конституційно-правових відносин.

Отже, на нашу думку, конституційно-правову відповідальність можна визначити як конституційно-правове відношення, засноване на державному (або прирівняному до нього суспільному) примусі, яке виникає з моменту вчинення конституційного делікту, одна сторона якого — правопорушник (деліквент) зобов'язаний понести несприятливі наслідки, передбачені санкцією порушеної норми, а інша сторона — інстанція конституційно-правової відповідальності має повноваження притягнути його до відповідальності.

Конституційно-правовій відповідальності властиві усі загальні ознаки юридичної відповідальності, які характерні й для інших видів юридичної відповідальності. Вона ґрунтується на загальних принципах юридичної відповідальності і є мірою державного (або прирівняного до нього, суспільного) примусу, який виражається у встановленні для правопорушника певних негативних наслідків. Проте дані ознаки у конституційно-правовій відповідальності мають свої особливості, які свідчать про своєрідність її як самостійного виду юридичної відповідальності. Також конституційно-правова відповідальність володіє специфічними ознаками, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності (підстава, суб'єктний і об'єктний склад, інстанція конституційно-правової відповідальності, наявність специфічних конституційно-правових санкцій).

Слід погодитись з позицією, що інститут конституційно-правової відповідальності є одним із тих системоутворюючих факторів, які дають змогу вважати конституційне право самостійною галуззю системи національного права [21, с. 22]. Так, Ж. І. Овсепян вважає, що критеріями конституційної відповідальності є цілий рід пов'язаних в «єдиний список» підстав галузевої правової (конституційне право як галузь права) ідентичності, які, лише будучи взяті в їх сукупності, так сказати «в єдиному пакеті», визначають кваліфікуючі властивості конституційної відповідальності. У цій пов'язаній, єдиній галузевій сукупності кваліфікуючих ознак конституційної відповідальності можуть бути названі наступні: 1) особливості предмета примусового забезпечувального (охоронного) впливу конституційної відповідальності — виключним предметом забезпечення за допомогою інституту конституційної відповідальності є Конституція (Основний Закон) держави; 2) специфічне джерело закріплення конституційних санкцій — до таких відноситься Конституція та інші джерела конституційного права як автономної галузі; 3) своєрідність об'єктів конституційно-примусового впливу (охорони) — об'єктами конституційно-примусового впливу виступають відносини, які складають предмет конституційного права як галузі права, предмет конституційно-правового регулювання, конституційні владовідносини; 4) відмінною від інших видів юридичної відповідальності ознакою конституційної відповідальності є специфічні підстави конституційної відповідальності — це особливі склади правопорушень — кон-

ституційні правопорушення, які мають оригінальні ознаки кола їх об'єктів, суб'єктів, змісту об'єктивної та суб'єктивної сторін; 5) до числа критеріїв конституційної відповідальності можна назвати також особливе коло суб'єктів цього виду відповідальності — в їх числі, перш за все, виборні органи і посадові особи публічної влади, а також органи і посадові особи, які безпосередньо формуються першою категорією (чергою) органів і посадових осіб (друга черга суб'єктів конституційної відповідальності); 6) специфічною є система санкцій конституційної відповідальності; 7) значними порівняно з іншими видами юридичної відповідальності є особливості механізмів і застосування мір конституційної відповідальності [25, с. 44–45].

На думку М. П. Авдеєнкової, відмінностями конституційно-правової відповідальності від інших видів юридичної відповідальності є: специфічний набір підстав для встановлення конкретної відповідальності органу або посадової особи, спеціальний суб'єкт відповідальності та спеціальні санкції; відсутність єдиного нормативно-правового акту, в якому закріплювалися би підстави відповідальності, санкції, які застосовуються за те чи інше правопорушення, регламентація даного виду відповідальності виключно нормами конституційного права [1, с. 10].

Н. М. Колосова досліджуючи юридичну природу конституційної відповідальності в якості її особливостей виділяє амбівалентний і комплексний характер. Аналізуючи відмінність конституційної від інших видів юридичної відповідальності, автором визнається наявність труднощів у цьому питанні. Зокрема, це зумовлено фрагментарністю законодавчого закріплення інституту конституційної відповідальності, що деякою мірою залежить від політичної волі. Тому тільки завершеність формування інституту конституційної відповідальності дозволить остаточно вирішити проблему розмежування конституційної та інших видів юридичної відповідальності [11, с. 20–22].

Специфікою конституційно-правової відповідальності є її *підстава*, тобто вчинення винним суб'єктом конституційного делікту, а також *суб'єктний склад конституційно-правової відповідальності*.

Наступною особливістю конституційно-правової відповідальності є *наявність специфічних конституційно-правових санкцій* — передбачених нормами конституційного права мір державного (чи при-

рівняного до нього суспільного) впливу, що застосовуються до винного суб'єкта у разі скоєння ним конституційного делікту та тягнуть для нього певні несприятливі (негативні) наслідки. Конституційно-правові санкції застосовуються широким колом уповноважених суб'єктів — органами законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, громадянами тощо — щодо непідзвітних і непідпорядкованих їм суб'єктів, тим самим відрізняючись від дисциплінарних стягнень, які застосовуються до працівників і службовців у порядку підлеглих вищестоящими органами та посадовими особами. Відрізняються вони й від покарань, які застосовуються виключно на підставі рішення суду, та від адміністративних стягнень, які застосовуються як судом, так і органами адміністративної юрисдикції, що є органами виконавчої влади. До основних видів конституційноправових санкцій відносяться: дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, усунення Президента України з поста у порядку імпичменту, відставка Кабінету Міністрів України, відкликання депутата місцевої ради, втрата громадянства тощо.

Притягнення до конституційно-правової відповідальності та застосування конституційно-правових санкцій не тягне для правопорушника судимості, що характерно для кримінальної відповідальності.

На сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, в якому б були чітко визначені склади конституційних деліктів і конкретні санкції, які передбачені за їх вчинення. В ідеалі це має бути кодифікований нормативно-правовий акт — Конституційно-деліктний кодекс України, де були б передбачені підстави для настання конституційно-правової відповідальності за різні види конституційних деліктів. Нормативно-правова основа конституційно-правової відповідальності складається з великої кількості нормативно-правових актів: Конституції України, законів України, нормативно-правових актів різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. Склади окремих конституційних деліктів формулюються нечітко і фрагментарно.

Процесуальний порядок притягнення до конституційно-правової відповідальності теж відрізняється фрагментарністю і розрізненістю нормативного оформлення, великою кількістю прогалин. Так, наприклад, відсутній строк давності притягнення до конституційно-

правової відповідальності, відсутня процедура оскарження застосування мір конституційно-правової відповідальності та відміни неправомірних рішень. Це є суттєвими прогалинами чинного конституційного законодавства, яку необхідно ліквідувати шляхом прийняття закону про конституційно-правову відповідальність.

Реалізації конституційно-правової відповідальності заважає і той факт, що вона до цього часу не легалізована на конституційному рівні. Прикладом конституційного регулювання конституційно-правової відповідальності є ст. 198 Конституції Республіки Польща 1997 р. [13, с. 722], яка чітко закріплює коло суб'єктів, які «за порушення Конституції або закону у зв'язку із займаною посадою або в сфері виконання своїх службових обов'язків» несуть конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом. Вважаємо, що в Україні слід використати цей позитивний досвід і закріпити конституційно-правову відповідальність в Конституції України. Зокрема пропонується шляхом внесення доповнень до п. 22 частини першої ст. 92 Конституції України, викласти його у такій редакції: «Виключно законами України визначаються: ... засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, конституційними деліктами та відповідальність за них». Наступним етапом буде прийняття закону про конституційно-правову відповідальність [5, с. 9].

Отже, чинне законодавство, яке регламентує конституційно-правову відповідальність, потребує суттєвого реформування в напрямку удосконалення механізму реалізації конституційно-правової відповідальності, відсутність якого призводить до численних зловживань і порушень, заважає дотриманню принципу невідворотності настання юридичної відповідальності.

Використана література:

1. *Авдеенкова М. П.* Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации : дис. ... канд. юрид. наук / М. П. Авдеенкова. — М., 2003. — 200 с.
2. *Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в социалистическом обществе / Н. Г. Александров. — М. : Госюриздат, 1955. — 176 с.
3. *Алексеев С. С.* Общая теория социалистического права / С. С. Алексеев. — Свердловск, 1964. — Вып. 1. — 265 с.

4. *Базылев Б. Т.* Юридическая ответственность (теоретические вопросы) / Б. Т. Базылев. — Красноярск : Изд-во Красноярского ун-та, 1985. — 120 с.
5. *Батанова Н. М.* Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. М. Батанова. — К., 2007. — 21 с.
6. *Боброва Н. А.* Конституционный строй и конституционализм в России : монография / Н. А. Боброва. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — 264 с.
7. *Боброва Н. А.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. — Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1985. — 155 с.
8. *Булатов А. С.* Юридическая ответственность : Общетеоретические проблемы : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права ; История политических и правовых учений» / А. С. Булатов. — Л., 1985. — 19 с.
9. *Виноградов В. А.* Конституционная ответственность: вопросы теории и правового регулирования / В. А. Виноградов. — М.: Тип. «Далона-П», 2000. — 287 с.
10. *Зражевская Т. Д.* Ответственность по советскому государственному праву / Т. Д. Зражевская. — Воронеж: Изд-во Воронежск. ун-та, 1980. — 155 с.
11. *Колосова Н. М.* Теория конституционной ответственности : Природа, особенности, структура : автореф. дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02. «Конституционное право ; Муниципальное право» / Н. М. Колосова. — М., 2006. — 44 с.
12. *Колюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России: Курс лекций / Е. И. Колюшин. — М.: Изд-во МГУ, 1999. — 381 с.
13. *Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г.* // Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Изд-во НОРМА, 2001. — С. 686–732.
14. *Кравченко В. В.* Конституційне право України: Навч. пос / В. В. Кравченко. — Вид. 4-те, виправл. та доповн. — К.: Атіка, 2006. — 568 с.
15. *Краснов М. А.* Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона / М. А. Краснов // Государство и право. — 1993. — № 6. — С. 46–56.
16. *Кутафин О. Е.* Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. — М.: Юрист, 2001. — 444 с.
17. *Ливеровский А. А.* Обеспечение законности в деятельности субъектов Российской Федерации : Правовой аспект / А. А. Ливеровский // Ученые записки. — Выпуск 8. — СПб., 2001. — С. 33–38.
18. *Липинский Д. А.* Проблемы юридической ответственности / Д. А. Липинский. — СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. — 387 с.
19. *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В. О. Лучин. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. — 687 с.
20. *Малеин Н. С.* Понятие и основание имущественной ответственности / Н. С. Малеин // Советское государство и право. — 1970. — № 12. — С. 36–43.
21. *Мелашенко В. Ф.* Конституційно-правова відповідальність / В. Ф. Мелашенко. — В кн.: Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. — 2-ге доопрац. вид. — К.: Наукова думка, 2000. — 724 с.
22. *Мелашенко В. Ф.* Основы конституційного права України: Курс лекцій / В. Ф. Мелашенко. — К.: Вентурі, 1995. — 240 с.
23. *Наливайко Л. Р.* Конституційно-правова відповідальність: Питання теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Л. Р. Наливайко. — К., 2000. — 15 с.
24. *Невинский В. В.* Конституционная ответственность и решения Конституционного Суда Российской Федерации / В. В. Невинский // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ: Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.). — М., 2001. — С. 102–105.
25. *Овсепян Ж. И.* Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование) / Ж. И. Овсепян. — Ростов-на-Дону: «Эверест», 2005. — 276 с.
26. *Погорілка В. Ф.* Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т. 1. / В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренко ; За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2006. — 544 с.
27. *Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: «Круглый стол» журнала «Государства и право»* // Государство и право. — 2000. — № 3. — С. 30–31.
28. *Радько Т. Н.* Теория государства и права: Учебник для вузов / Т. Н. Радько. — М.: Академический Проект, 2005. — 811 с.
29. *Санталов А. И.* Теоретические вопросы уголовной ответственности: Монография / А. И. Санталов. — Л.: Издат. Ленингр. ун-та, 1982. — 97 с.
30. *Сенякин И. Н.* Юридическая ответственность / И. Н. Сенякин // Теория государства и права / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М., 1997. — 776 с.
31. *Сивицкий В. А.* Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции / В. А. Сивицкий // Государство и право. — 2002. — № 2. — С. 114–121.
32. *Тодыка Ю. Н.* Конституция Украины: Проблемы теории и практики: Монография / Ю. Н. Тодыка. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.
33. *Умнова И. А.* Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции / И. А. Умнова // Государство и право. — 1999. — № 11. — С. 5–12.

34. Шиндяпина М. Д. Стадии юридической ответственности / М. Д. Шиндяпина. — М.: Книжный мир, 1998. — 168 с.

Н. П. ГАСВА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ: ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави дедалі більшого значення набувають проблеми прав і свобод людини і громадянина. За Основним Законом України саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3).

Важливе місце у системі конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні займає право на свободу об'єднання. Втім дане право як правове явище у вітчизняній юридичній науці ще не отримало свого самостійного наукового дослідження, але йому постійно приділяється увага вченими-правознавцями при дослідженні прав і свобод людини і громадянина, правового статусу політичних партій та громадських організацій. Однак українські вчені розглядають право на свободу об'єднання лише дотично і несистемно, що ускладнює розуміння його сутності і правової природи.

Серед основних проблем, які є суттєвою перешкодою щодо розуміння сутності та змісту права на свободу об'єднання, є відсутність єдиного найменування даного права у працях вітчизняних та зарубіжних авторів, міжнародно-правових актах та статтях конституцій конкретно взятої держави, що безпосередньо закріплюють дане право.

Перш за все звернемося до термінів, що вживаються у вітчизняній юридичній літературі. Так, одні автори (В. О. Котюк [1, с. 101], Н. А. Мяловицька [2, с. 263], В. Ф. Погорілко [3, с. 132], Ю. М. Тодика [4, с. 147–148]) дане право називають «право на сво-

боду об'єднання у політичні партії та громадські організації». Інші до даного терміну додають словосполучення «на участь у професійних спілках» (В. В. Кравченко [5, с. 126], М. С. Кельман та О. Г. Мурашин [6, с. 161]). Треті — з формування «право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації» вилучили термін «свобода» (Т. А. Костецька [7, с. 25], А. М. Колодій та А. Ю. Олійник [8, с. 186]). Тут варто зазначити, що А. Ю. Олійник у своїй праці «Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні» змінив свої погляди, назвавши досліджуване право «свобода людини об'єднуватися у політичні партії та громадські організації» [9, с. 82–83]. У такий спосіб, до речі, вирішує це питання М. І. Хавронюк, який дане право відносить до свобод людини і називає його «свобода асоціацій» [10, с. 207]. Близьке за значенням надає термін Н. Богашева — «свобода об'єднання» [11, с. 62–63]. Водночас деякі правознавці у назві досліджуваного права поряд з терміном «право» використовують також термін «свобода» без наведення переліку об'єднань (асоціацій). Це, зокрема, назви — «право на свободу асоціацій» [12, с. 102], «право на свободу об'єднано» [13, с. 136], «право на свободу об'єднання» [14, с. 193]. По іншому уявляє дану проблему В. М. Шаповал і застосовує терміни «право на об'єднання» та «свобода асоціацій» в однаковому значенні [15, с. 237]. У вітчизняній літературі висловлена також думка про існування поряд з правом на свободу об'єднання у політичні та громадські об'єднання права на утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій [16, с. 169]. О. Ф. Фрицький при цьому не пояснює, як не вказує він і на відмінності між ними. Схожа позиція у О. В. Скрипнюка, де поряд з терміном «право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації» автор використовує терміни «право на створення та участь у діяльності політичних партій» та «право засновувати громадські організації» [17, с. 221]. Деяко іншою термінологією користується О. Ф. Скакун для позначення досліджуваного права, а саме: право створювати громадські об'єднання і брати участь у їх діяльності [18, с. 179].

Слід зазначити, що серед зарубіжних правознавців також існують різні підходи до назви досліджуваного права. Переважна більшість російських вчених використовують термін «право на об'єднання»

(А. А. Алієв [19], С. А. Авак'ян [20, с. 68], В. В. Лисенко [21, с. 11–12]). Цієї назви дотримується й ряд вітчизняних авторів (О. Г. Кушніренко та Т. М. Слінько [22, с. 8]). Даний термін зустрічається й у працях Ю. М. Тодики [23, с. 149] та Н. Г. Шукліної [24, с. 263] поряд з терміном «право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації». Іншими словами, одне і те саме явище (право на свободу об'єднання) вчені називають різними термінами, не пропонуючи їх розрізняти. Тобто, використовують їх як тотожні. Проте між ними існує відмінність (хоча б тому, що це два різних терміни).

Не дивлячись на те, що у російській літературі термін «право на об'єднання» є найбільш вживаним, водночас тут є й інші підходи до назви досліджуваного права, а саме: свобода союзів (асоціацій) [25, с. 35]; право на створення об'єднань [26, с. 206]; свобода об'єднання в політичні партії, професійні організації, соціально-економічні, культурні, спортивні та інші товариства [27, с. 152]; право на об'єднання, свобода союзів та асоціацій [28, с. 99].

До речі, за радянської доби вченими також не вдалося прийти до єдиної думки щодо назви досліджуваного права. В юридичній науці водночас вживалося терміни — «право на об'єднання» (Д. В. Шутько [29, с. 88–95]), «свобода об'єднання» (М. І. Данченко [30, с. 8]), «право на об'єднання в громадські організації» (М. В. Вітрук [31, с. 164]). Фактично, на той час мала місце ситуація, схожа на ту, яка склалася нині в юридичній науці із застосуванням в однаковому значенні різних термінів без будь-яких пояснень. При цьому найпоширенішим був термін «право на об'єднання в громадські організації».

Якщо розглядати це питання в межах міжнародно-правових актів, то слід констатувати, що в них також відсутня однозначна практика застосування назви досліджуваного права. Так, Загальна декларація прав людини вживає термін «право на свободу мирних зборів і асоціацій» (ст. 20) [32, с. 13]; Міжнародний пакт про громадські і політичні права — «право на свободу асоціацій з іншими, включаючи право створювати профспілки» (ст. 22) [33, с. 19]; Конвенція про свободу асоціацій і захист права на організацію [34, с. 164–171] — «свобода асоціацій» та «право на організацію», де перший термін є більш загальним порівняно з другим; Конвенція про захист прав і осно-

вних свобод людини — «свобода мирних зборів і свобода асоціацій» (ст. 111) [35, с. 10].

Різний підхід до назви досліджуваного права спостерігається і в конституціях зарубіжних держав. Так, термін «право на об'єднання» знайшов місце в конституціях таких європейських держав, як Бельгія (ст. 27), Велике Герцогство Люксембург (ст. 26), Іспанія (ст. 22), Російська Федерація (ст. 30). У деяких основних законах дане право сприймається як свобода, а саме: свобода об'єднань (Японія, ст. 21); свобода союзів (Швеція, § 1 гл. 2); свобода об'єднання (Португалія, ст. 46); свобода партій та інших громадсько-політичних організацій (Молдова, ст. 41). Нерідко досліджуване право конституційно фіксується як право на свободу об'єднань (Білорусь, ст. 36) чи право на вільне об'єднання (Словаччина, ст. 29); Хорватія, ст. 43). Подібні положення включені до конституцій Італії, Литви, Чехії. При цьому в одних випадках назва досліджуваного права сформульована в узагальненому вигляді, а в інших — містить детальні положення. Перший підхід відображений у ст. 20 Конституції Чехії, а саме: право на свободу. Прикладом детального формування назви даного права можуть слугувати конституції Італії та Литви, які проголошують право вільно, без особливого дозволу, об'єднання в організації (Італія, ст. 18) та право на вільне об'єднання в товариства, політичні партії та асоціації (Литва, ст. 35). Поширеним також є підхід, за яким у назві досліджуваного права акцентується увага на створенні об'єднань, хоча зміст їх формувань тут різниться. Це — право створювати асоціації і союзи (Ірландія, ст. 40); право створювати союзи і товариства (Греція, ст. 12; Німеччина, ст. 9); право створювати громадські об'єднання (Данія, ст. 78; Нідерланди, ст. 8); право створювати об'єднання (Словенія, ст. 42; Фінляндія, § 10). Іноді назва досліджуваного права конституційно фіксується як право вступати в некомерційні товариства та спілки (Естонія, ст. 48), право об'єднуватися і створювати організації (Угорщина, ст. 63), право на об'єднання в організації (Польща, ст. 84).

Таке розмаїття підходів до назви досліджуваного права у науковій літературі та нормативно-правових актах, безумовно, ускладнює можливість узагальненої оцінки його сутнісних характеристик та перешкоджає визначенню його складових елементів. Адже саме назва прав та свобод людини і громадянина, на наш погляд, є почат-

ковим етапом у з'ясуванні їх сутності та змісту. Саме тому одним з ключових завдань науки сучасного конституційного права, понятійний апарат якої знаходиться у стадії становлення, особливо у частині, що стосується прав і свобод людини і громадянина, має стати посилення уваги до розробки категоріального апарату та удосконалення власного інструментарію пізнання. При цьому слід виходити із загально визнаного положення, що одним із основних засобів пізнання є мова науки. Звідси стає зрозумілим, що чітке формулювання назви досліджуваного права значною мірою служитиме як розкриття його сутності, так і максимально ефективній реалізації, гарантуванню та захисту.

Що стосується співвідношення юридичних термінів «права», «свободи», «право на свободу», то в теорії конституційного права немає єдиного, уніфікованого підходу до їх визначень. При цьому «право на свободу» як окрема конституційно-правова категорія не досліджується. Хоча в цілому ряді статей розділу II Конституції України закріплено словосполучення «право на свободу» (ст. 29, 34, 36). Втім вчені — теоретики права та конституціоналісти аналізують використання лише двох понять — «права» та «свободи» людини і громадянина.

Що ж собою являють «права» і «свободи»? Не дивлячись на велику кількість досліджень, присвячених проблемам прав і свобод людини і громадянина, в юридичній науці досі ведуться дискусії щодо визначення даних понять та їх співвідношення. У зв'язку з цим усвідомлення сутності та змісту права на свободу об'єднання вимагає чіткого розуміння спільних характеристик та істотних відмінностей між поняттями «права» і «свободи». Не вдаючись у детальний розгляд точок зору на дану проблему, відзначимо існування двох діаметрально протилежних варіантів вирішення цих питань. Суть першого полягає в тому, що одні автори вважають, що права і свободи є тотожними явищами (П. М. Рабінович [36, с. 94], В. Ф. Сіренко [37, с. 51] та ін.). Інша група вчених (В. З. Гушин [38, с. 39], В. В. Кравченко [39, с. 121], Ю. М. Тодика [40, с. 121–122] та ін.) права і свободи людини і громадянина розглядають як категорії, які різняться між собою. Наприклад, Ю. М. Тодика вважав, що поняття «свобода» переважно розуміється як невтручання у внутрішній світ людини і громадянина. Розуміння ж поняття «право» більшою мірою пов'язане з тим, що

для його реалізації необхідні позитивні дії з боку держави або правомочність людини на участь у діяльності окремих політичних і економічних структур. Слід однак зауважити, що Ю. М. Тодика згодом зазначав, що інколи не просто зрозуміти, чому законодавець в одних випадках застосовує термін «право», а в інших — «свобода». Відмінність між правом і свободою, продовжував автор, визначається історією їх виникнення, традиціями, що склалися, лінгвістичними особливостями мови, змістовним навантаженням, яке вкладається у відповідні терміни [41, с. 52]. поряд з цим у сучасній юридичній науці висловлюються міркування, згідно яких поняття «права людини» та «свободи людини» вживаються як взаємодоповнюючі [17, с. 214]. Нерідко вчені для розуміння терміна «права людини» використовують термін «свобода» [42, с. 66].

Не наводячи аргументів «за» і «проти» існуючих розбіжностей у думках вчених при з'ясуванні співвідношення категорій «права людини» та «свободи людини», ми приєднуємося до позиції тих дослідників, які відрізняють їх між собою. При цьому слід мати на увазі, що за наявності в юридичній літературі різних підходів до розуміння юридичної природи прав і свобод людини, майже всі дослідними однак виступають в тому, що для позначення цих понять застосовується категорія можливості. Саме категорія можливості, на думку В. Д. Воеводіна, дозволяє не лише виявити найбільш суттєву особливість прав і свобод громадян, але, що є найголовнішим, допомагає, взявши її за основу, сконструювати поняття, яке правильно відбиває їх справжню природу [43, с. 130]. У цьому — принципова спільність цих понять. Очевидно, що об'єктивну основу розмежування прав і свобод людини необхідно шукати не в їх юридичній природі, а в інших критеріях. Ця відмінність, як зазначає П. М. Рабінович, полягає в тому, що права і свободи людини розрізняються головним чином шляхами, засобами їх здійснення та забезпечення [44, с. 94–95]. Так, права людини можуть бути здійснені, як правило, за наявності певних юридичних засобів, «механізмів». У свою чергу свободи людини як можливості власного, незалежного вибору того чи іншого рішення [45], зазвичай, можуть здійснюватися і без такого «втручання» держави: їх головне завдання гарантувати відповідні правоможливості, охороняти та захищати їх від будь-яких посягань.

З огляду на сказане, права і свободи людини — не тотожні явища, оскільки засоби їх здійснення та забезпечення різні.

Щодо права на свободу об'єднання в Україні, то воно визначається саме правом в силу закріплення його таким на конституційному рівні. Але перш ніж перейти до з'ясування його сутності та змісту, потрібно зосередити увагу на осмисленні терміну «свобода» у словосполученні «право на свободу об'єднання».

Одразу слід зауважити, що категорія свободи — складне багатозначне поняття. Як стверджує В. М. Шаповал, «...тлумачення свободи полягає в тому, що її звичайно сприймають як відсутність широких обмежень діяльності особи... Інді свобода розглядається не як загальний принцип, а як одне з конкретних прав особи...» [46, с. 113]. З цього можна зробити висновок, що в уявленні автора свобода використовується в юридичних конструкціях, що позначають: 1) загальний принцип; 2) право особи. При цьому на перший план виходить визначення свободи як загального принципу. Підтримуючи такий підхід до розуміння терміну «свобода», ми, як вище вже зазначалося, відрізняємо права людини від її свобод.

Водночас у науці конституційного права є й інші підходи до визначення свободи. Так, російська дослідниця К. А. Агафонова, присвятивши категорії політичної свободи в конституційному праві дисертаційне дослідження, пропонує розрізняти три підходи до визначення поняття «свобода»: 1) свобода як особиста недоторканість; 2) свобода як поняття, яке близьке або тотожне поняттю суб'єктивного права; 3) свобода як загальний принцип. При цьому свобода як характеристика правового положення особи, на думку автора, має бути закріплена як один із базових конституційно-правових принципів [47, с. 10]. Втім свобода в такому аспекті у сучасній науці конституційного права практично не розглядається.

З огляду на сказане, при існуючій множинності значення поняття «свобода» вихідним моментом у термінологічному словосполученні «право на свободу об'єднання» є його вживання як принципу, що передбачає запобігання, недопущення неправомірних (тих, що порушують право) втручань у процес об'єднання громадян України у політичні партії та громадські організації (ч. 1 ст. 36 Конституції України).

Конституційна формула «право на свободу об'єднання», як було зазначено, має певні вади. По-перше, ці слова мають невизначений

зміст, а тому використання такого формулювання породжує неоднозначне його застосування в правовій теорії та практиці. По-друге, подальше усвідомлення поняття «права на свободу об'єднання» вимагає зосередити увагу на визначенні змісту терміну «об'єднання» і що власне під ним треба розуміти в даному словосполученні. З етимологічної точки зору під словом «об'єднання» розуміють: 1) ціле, що склалося на основі з'єднання, поєднання чого-небудь; 2) дія за значенням об'єднати і об'єднатися [48, с. 635]. Таким чином, значення терміну «об'єднання» розкривається: по-перше, через дію, що похідна від дієслова об'єднувати (тобто процес); по-друге, через уже існуюче формування (тобто кінцевий результат процесу об'єднання).

Слово «об'єднання» в ст. 36 Конституції України використовується у двох значеннях. Так, частина перша цієї статті містить норму, згідно з якою громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації. Тобто, слово «об'єднання» у формулі «право на свободу об'єднання» слід оцінювати як сам процес об'єднання, в результаті реалізації якого буде створено конкретне об'єднання, а саме: політична партія або громадська організація. Слово «об'єднання» як уже існуюче формування знайшло своє закріплення в ч. 4 та 5 ст. 36 Конституції України, в яких зокрема йдеться про те, що ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян та про рівність перед законом усіх об'єднань громадян. При цьому законодавець навмисно або внаслідок термінологічної помилки не проводить розмежування між поняттями «об'єднання» та «об'єднання громадян», які не є рівнозначними.

За таких умов важливого значення набуває Конституція України, яка має найвищу юридичну силу у системі національного права, закладає понятійну основу всіх нормативно-правових актів, що приймаються на її основі і повинні відповідати її змісту і термінології. Інакше кажучи, термін «об'єднання громадян» згідно зі ст. 36 та 37 Конституції України є узагальнюючим, так як запроваджується для позначення загальної категорії, яка включає два види об'єднань громадян, — політичні партії та громадські організації.

Втім, на сьогодні в українському законодавстві відсутнє поняття «об'єднання громадян» у зв'язку з втратою чинності Закону України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. Новий же Закон України

«Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. [49], відмовившись від терміну об'єднання громадян, вводить нові терміни — «громадське об'єднання» як позначення загальної категорії, яка передбачає два типи утворень — громадські організації та громадські спілки. Тим самим конституційний підхід згідно якого дихотомічний поділ категорії «об'єднання громадян» на політичні партії та громадські організації Законом було скасовано. Водночас залишилися без змін норми Закону України «Про політичні партії» від 5 квітня 2001 р., зокрема ст. 2, яка і надалі дає визначення поняття «політична партія» як окремого виду об'єднання громадян [50].

Нагадаємо, що загальною визначенням у законодавчій техніці є правило, згідно з яким застосування у Конституції України та в законі неоднакової термінології при регулюванні одного й того ж питання є небажаним. Проте формулювання, використане у преамбулі Закону України «Про громадські об'єднання», в якому йдеться про те, що «цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань», суттєво відрізняється від формулювання частини першої статті 36 Конституції України. І тут виникає проблема, яку доцільно вирішити шляхом наведення порядку з термінологічним апаратом щодо об'єднань громадян, який внесе юридико-технічну ясність в нормативний матеріал. При цьому дотримуючись нормативних визначень, конституційний термін «об'єднання громадян», на наш погляд, слід залишити для позначення об'єднань, утворених відповідно до ст. 36 Конституції України; термін «громадські організації» — для позначення об'єднань громадян, які не є політичними партіями і основною метою яких не є одержання прибутку; термін «громадські об'єднання» — для позначення неприбуткових об'єднань юридичних осіб приватного права. Такий підхід стане передумовою для дослідження інших дискусійних проблем щодо розуміння сутності та змісту конституційного права на свободу об'єднання.

Використана література:

1. Котюк В. О. Основи держави і права : [навч. посібник] / Котюк В. О. — [3-є вид., доп. і перероб.]. Ц К. : Атіка, 2001. — 432 с.

2. Конституційне право України / [за ред. В. Ф. Погорілка]. — К. : Наукова думка, 2000. — 733 с.
3. Погорілка В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренко. — К. : Наукова думка; Прецедент, 2006. — 344 с.
4. Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закладів / [за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського]. — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — 544 с.
5. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навч. посібник] / Кравченко В. В. — [2-е вид., доп.]. — К. : Атіка, 2002. — 480 с.
6. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : [підручник] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. — К. : Кондор, 2006. — 477 с.
7. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. — К. : Вид-во «Юридична думка», 2008. — 252 с.
8. Колодій А. М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : [підручник] / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. — 350 с.
9. Олійник А. Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : [монографія] / Олійник А. Ю. — К. : Алерта, КНТ, Центр навч. літ., 2008. — 472 с.
10. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : [навч. посібник] / П. М. Рабінович, М. І. Хавринюк. — К. : Атіка, 2004. — 464 с.
11. Богашева Н. Свобода об'єднання та конституційний інститут об'єднань громадян // Вибори та демократія. — 2010. - №4 (26).
12. Права людини : підручник для 10–11 класів ліцеїв та гімназій / [кол. ред. М. Буруляньський, В. Євінтов, Л. Заблоцька, П. Рабінович, В. Семенов]. — К. : Вид-во «Право», 1997. — 225 с.
13. Конституційне право України / [за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики]. — К. : Український центр правничих студій, 1999. — 376 с.
14. Конституція України: Науково-практичний коментар / [Авер'янов В. Б., Батанов О. В., Баулін Ю. В. та ін.] ; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевої та ін. — Харків : Вид-во «Право»; К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — 808 с.
15. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / Шаповал В. Н. — К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. — 416 с.
16. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : [підручник] / Фрицький О. Ф. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.
17. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : [академічне видання] / Скрипнюк О. В. — Харків : Право, 2009. — 468 с.
18. Скаун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скаун ; [пер. з рос.]. — Харків : Консул, 2001. — 656 с.
19. Алиев А. А. Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина / Алиев А. А. — М. : Закон и право, 2000. — 206 с.

20. *Авакьян С. А.* Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы / Авакьян С. А. — М. : Российский Юридический Издательский Дом, 1996. — 359 с.
21. *Лысенко В.* Право на объединение и виды общественных объединений в РФ / В. Лысенко // Конституционное и муниципальное право. — 2001. — № 3. — С. 11–15.
22. *Кушніренко О. Г.* Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні : [навч. посібник] / Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. — Харків : Арсіс, 1998. — 176 с.
23. *Тодика Ю. М.* Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина // Конституційне право України: підручник для студ. вищих навч. закладів [за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського] — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — 544 с.
24. *Шукліна Н. Г.* Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії та практики) : монографія. — К. : Центр навчальної літератури, 2005. — 424 с.
25. *Трошкин Ю. В.* Права человека: Нарушения и защита прав человека и прессы : [учеб. пособие для студ. вузов, обучающихся по спец. «Журналистика»] / Трошкин Ю. В. — М. : РИО Упрполиграфиздат, 1997. — 245 с.
26. *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России : [учеб. пособие] / Воеводин Л. Д. — М. : Изд-во МГУ, Издательская группа ИНФРА М — НОРМА, 1997. — 304 с.
27. *Сравнительное конституционное право : учеб. пособие / [отв. ред. В. Е. Чиркин].* — М. : Междунар. отношения, 2002. — 448 с.
28. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / [отв. ред. В. А. Страшун].* — М. : Изд-во БЕК, 1993. — Т. 1. — 1993. — 246 с.
29. *Шутько Д. В.* Нормативное содержание конституционного права граждан СССР на объединение / Д. В. Шутько // Вопросы теории общественных организаций. — М. : Ин-т государства и права АН СССР, 1977. — 156 с.
30. *Данченко М. І.* Громадські організації і соціалістичне самоврядування народу / Данченко М. І. Ц К. : Наукова думка, 1988. — 128 с.
31. *Конституционный статус личности в СССР / [ред. кол. Н. В. Витрук и др.].* — М. : Юрид. лит., 1980. — 256 с.
32. *Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини (основні міжнародно-правові документи) : зб. документів / [упоряд. Ю. К. Качуренко].* — К. : Наукова думка, 1989. — С. 10–15.
33. *Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. // Права людини в документах ООН / [упоряд. Т. Яблонська].* — Амстердам — Київ : Українсько-Американське бюро захисту прав людини, 1997. — Кн. 1. — С. 11–30.

34. *Конвенція про свободу асоціацій і захист права на організацію.* Конвенція МОП № 87 від 4 липня 1950 р. // Права людини (основні міжнародно-правові документи) : зб. документів / [упоряд. Ю. К. Качуренко]. — К. : Наукова думка, 1989. — С. 164–171.
35. *Конвенція про захист прав і основних свобод людини від 4 листопада 1950 р. // Віче.* — 1998. — № 10. — С. 3–42.
36. *Рабінович П. М.* Права людини і громадянина : навч. посібник / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2004. — 464 с.
37. *Сиренко В. Ф.* Реальность прав советских граждан / В. Ф. Сиренко. — К.: Наукова думка, 1983. — 139 с..
38. *Гушин В. З.* Понятие конституционных прав граждан на объединение как категории международной и внутригосударственной / В. З. Гушин // Юрист. — 1998. — № 7. — С. 37–48.
39. *Кравченко В. В.* Конституційне право України : [навч. посібник] / Кравченко В. В. — [2-е вид., доп.]. — К. : Атіка, 2002. — 480 с.
40. *Конституційне право України : підручник для студ. вищих навч. закладів / [за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського].* — К. : Видавничий Дім «Ун Юре», 2002. — 544 с.
41. *Тодыка Ю. Н.* Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. — К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. — 368 с.
42. *Конституционные права и обязанности советских граждан / [за ред. А. П. Таранова].* — К. : Наукова думка, 1985. — 248 с.
43. *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России : [учеб. пособие] / Воеводин Л. Д. — М. : Изд-во МГУ; Издательская группа ИНФРА • М — НОРМА, 1997. — 304 с.
44. *Рабінович П. М.* Права людини і громадянина: Навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2004. — 463 с.
45. *Фрицький О. Ф.* Конституційне право України : [підручник] / Фрицький О. Ф. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.
46. *Шаповал В. М.* Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / Шаповал В. М. — К. : АртЕк «Вища школа», 1997. — 264 с.
47. *Агафонова К. А.* Категория политической свободы в конституционном праве (на примере свободы создания и деятельности политических партий) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / К. А. Агафонова. — М., 2009. — 19 с.
48. *Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел].* — К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. — 1736 с.
49. *Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 // Відомості Верховної Ради України.* — 2013. — № 1. — Ст. 1
50. *Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001р. // Відомості Верховної Ради України.* — 2001. — № 23. — Ст. 118

Н. В. ГАНЖА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та адміністративного права*

*Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету*

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО УНОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПОРЯДКУ РОБОТИ ПАРЛАМЕНТУ УКРАЇНИ: ХАРАКТЕРИСТИКА ІСТОРИЧНИХ ЕТАПІВ

Становлення і розвиток парламентського законодавства в Україні протягом понад двадцяти років її незалежності характеризуються неодноразовими конституційними та, як їх наслідок, парламентськими кризами. Деякі з цих негативних явищ нашого суспільства, на наш погляд, можна зв'язати, поряд з впливом інших факторів, недостатньо стійкою позицією законодавця стосовно регламентації порядку роботи (організації діяльності) парламенту України, а також законодавчої та інших процедур цього органу державної влади. Теоретичними розробками зазначених проблем займалися широке коло вчених-теоретиків та конституціоналістів, серед яких варто відзначити роботи таких вітчизняних науковців: В. І. Борденюка, А. З. Георгіци, Г. С. Журавльової, І. О. Кресіної, Л. Т. Кривенко, О. В. Скрипнюка, М. О. Теплюка, Ю. О. Тихомирова, Ю. М. Тодики, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика та ін. Спеціальними монографічними дослідженнями теоретичних та практичних проблем регламенту Верховної Ради України, крім автора цієї статті [1–2], займаються В. Г. Перепелюк [3], С. В. Сас [4], О. І. Ющик [5] та ін. Науці вітчизняного конституційного права, парламентського права та процесу бракувало історіографічних досліджень з означеної проблематики до цього часу, оскільки в даній статті робиться спроба аналізу окремих аспектів різних етапів новітньої історії парламентаризму в Україні та формулюються відповідні висновки.

До проблем конституційно-правового унормування порядку роботи парламенту України, які поставали перед ним в різний час з

моменту створення незалежної України та залишаються актуальними до сьогоднішнього дня, оскільки виявляються дискусійними в теорії конституційного права, на наш погляд, варто віднести такі: по-перше, співвідношення конституційних норм і норм інших законодавчих актів (предметом регулювання яких є вищезазначене коло суспільних відносин); по-друге, проблема специфіки правової природи Регламенту парламенту тобто його юридичної сили, яка випливає із форми, в котрій він прийнятий, і має наслідком встановлення особливого порядку внесення до нього змін та доповнень; по-третє, проблеми, що впливають із Рішень Конституційного Суду України, в тому числі тих, якими було скасовано дію двох Регламентів Верховної Ради України. Мета статті полягає в дослідженні зазначених проблем.

На першому етапі (з 16 липня 1990 р. по 28 червня 1996 р.), який ми умовно виділяємо (його початок пов'язуємо з дією першого Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки дванадцятого скликання), унормування порядку роботи тогочасного органу законодавчої влади здійснювалося Конституцією (Основним Законом) Української РСР, прийнятою на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (з наступними змінами та доповненнями), а саме Главами 11 і 12; законами УРСР, вищезазначеним регламентом та іншими актами. Ст. 114 Конституції УРСР 1978 року встановлювалася така норма: «Порядок діяльності Верховної Ради України та її органів визначається Регламентом Верховної Ради України та іншими законами України, що видаються на основі Конституції України» [6].

Цей Тимчасовий (як випливає із назви, за часом дії він був тимчасового характеру) регламент затверджувався Постановою Верховної Ради Української РСР від 22.05.1990 р. № 6-ХІІ [7] і за юридичною силою був підзаконними нормативно-правовим актом (зазначена теза підтверджується змістом ст. 114 Основного Закону 1978 р., назвою самого акту — Тимчасовий регламент засідань Верховної Ради України, порядком його прийняття, а також порядком внесення змін та доповнень до нього, про що йтиметься нижче). Згодом до цього акту було внесено зміни та доповнення шляхом прийняття Постанови Верховною Радою України від 27.10.1992 р.

№ 2736-ХІІ, згідно зі ст. 1 якої, у назві та в тексті слова «Української РСР» було замінено словом «України» [8].

За обсягом цей Тимчасовий регламент був найменшим в історії новітньої України, оскільки містив всього 28 статей, проте не зважаючи на такий невеликий обсяг, за змістом зазначений акт унормовував більшість інститутів, які відомі сучасному парламентському праву і процесу, зокрема, містив норми про: порядок сесійної роботи Верховної Ради Української РСР, а потім Верховної Ради України; про права та обов'язки головуєчого на засіданні Верховної Ради України; про порядок обрання Голови парламенту України, його права та обов'язки; про порядок формування депутатських груп; про порядок роботи постійних комісій Верховної Ради України; про порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності народних депутатів за порушення норм депутатської етики тощо.

Варто зазначити, що згідно ст. 1 Тимчасового регламенту Верховної Ради України 1990 р.: «Рішення про зміни і доповнення Конституції України приймається кваліфікованою більшістю — не менш як 2/3 від загальної кількості народних депутатів України.

Закони України та **постанови Верховної Ради України** приймаються більшістю від фактичної кількості народних депутатів України, повноваження яких визнані і не припинені достроково у встановленому законом порядку.

Рішення з процедурних питань приймається простою більшістю голосів народних депутатів, присутніх на засіданні. При цьому голоси «утримався» і «не голосував» не враховуються» (виділено мною. — Г. Н.) [9].

Як випливає зі змісту цієї норми, а також інших статей Тимчасового регламенту, особливої процедури прийняття регламенту парламенту й внесення до нього змін та доповнень, цим актом не встановлювалося, а відповідні рішення приймалися в порядку звичайної законодавчої процедури.

Чинність Тимчасового регламенту Верховної Ради України дванадцятого скликання згідно з Постановою Верховної Ради України № 2/94-ВР від 11.05.94 р. було продовжено до прийняття Регламенту Верховної Ради України.

Тимчасовий Регламент парламенту України втратив чинність на підставі Постанови Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Регламенту Верховної Ради України» від 27.07.1994 р. [10].

Другий етап (з 28 червня 1996 р. по 16 березня 2006 р.), який характеризується наявністю спеціальних досліджень з означеної тематики і гострої дискусії щодо юридичної природи регламенту парламенту, ознаменувався прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року. Суть дискусій можна звести до таких положень: по-перше, оскільки в Конституції України 1996 р. прямо передбачалася необхідність прийняття закону про регламент парламенту України (забігаючи наперед, зазначимо, що, як відомо, зараз ця норма не тільки відновлена, а й реалізована на законодавчому рівні: нарешті прийнятий Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02. 2010 року), то Регламент мав стати і став Законом; по-друге, на думку деяких вчених [11-12], Регламент Верховної Ради України — це не закон, або ж якщо і закон, то особливий. Такий підхід до правової природи Регламенту парламенту України як окремого виду чи окремої форми права, не можна вважати незаперечним. По-третє, Регламент парламенту України — це підзаконний нормативно-правовий акт.

Аргументами на користь тієї чи іншої позиції, звичайно, виступали в першу чергу, положення чинного на той час конституційного законодавства та їх доктринальний аналіз, а також концептуальні теоретичні розробки, які знайшли своє відображення у тогочасних законопроектах про регламент Верховної Ради України. Проблема визначення юридичної сили вищезазначеного акту перейшла з суто теоретичного рівня на новий — у практичну площину, — і стала предметом гострих дискусій у парламенті, а згодом, предметом розгляду в Конституційному Суді України.

Варто зазначити, що на конституційному рівні, починаючи з моменту прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. й до сьогоднішнього дня, незмінними є деякі основоположні начала, корті містяться у Розділі I «Загальні засади» Основного Закону. Ці норми-принципи, які визначають основи конституційного ладу країни, врегульовують основи державного ладу (в тому числі, й порядок організації і діяльності державних органів, яким є Верховна Рада України), і можуть змінюватися тільки після їх затвердження всеу-

країнським референдумом у відповідності до вимог Розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» (як відомо таких змін до Конституції ще не було внесено).

До принципів, покладених в основу правового регулювання порядку здійснення повноважень органом законодавчої влади в Україні, і які є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами конституційного права України (зокрема, парламентом України, народними депутатами Верховної Ради України, Головою Верховної Ради України тощо), відносяться такі норми Основного Закону. По-перше, це принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. В ч.2 ст.6 Конституції України встановлюється, що «органи **законодавчої**, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до **законів України**» [13] (виділено мною — Г. Н.). Ця норма є однією з найважливіших нормативних гарантій здійснення державної влади на підставі норм законів — актів вищої юридичної сили. По-друге, наступним принципом порядку організації і діяльності законодавчого органу влади в Україні є принцип, за яким органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти тільки на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачені Конституцією та **законами України** (ч. 2 ст. 19 Основного Закону України [14]). За допомогою цього положення закріплюється ще одна гарантія, яка встановлює конституційні матеріальні й процесуальні вимоги щодо форми і змісту акту, що є, поряд з Конституцією, джерелом правового регулювання організації і порядку діяльності Верховної Ради України, її органів та їх посадових осіб.

Логічним продовженням зазначених вище основоположних конституційних принципів є норми Розділу IV «Верховна Рада України». (Нагадаємо, що у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, а потім скасування цього акту за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року, на конституційному рівні два рази змінювалися вимоги щодо унормування порядку роботи парламенту України на рівні підзаконного акту, всупереч проаналізованим вище Загальним положенням Основного Закону). На необхідність прийняття закону про регламент парламенту України прямо вказувалося в ч. 5 ст. 82 Конституції України; в ч. 3 ст. 88 також встановлювалося, що «Голова Верховної Ради України здійснює повноваження, перед-

бачені Конституцією, у порядку, встановленому **законом про регламент Верховної Ради України**» [15] (виділено мною. — Г. Н.). Варто зазначити, що положення п. 21 ч.1 ст. 92 Основного Закону України про обов'язковість визначення організації і порядку діяльності Верховної Ради України виключно законом України, залишалося без змін.

На підставі аналізу вищевикладених конституційних положень можна зробити висновок, що організація і порядок діяльності парламенту України має врегульовуватися актом вищої юридичної сили — законом про регламент Верховної Ради України.

Згідно ст.1 другий Регламент Верховної Ради України було введено в дію з дня його прийняття 27.07.1994 р. Цей Регламент українського парламенту, що являв собою єдиний кодифікований процесуальний нормативно-правовий акт, вміщував 194 сторінки; складався з 11 розділів, 45 глав та 344 статей. До нього було внесено понад 20 змін шляхом прийняття постанов Верховної Ради України. За часом дії він був постійним актом; за юридичною силою являв собою підзаконний нормативно-правовий документ.

Питання щодо юридичної сили Регламенту 1994 року не було остаточно з'ясовано й в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) від 3 грудня 1998 року № 17-рп/98, в п.5 мотивувальної частини якого встановлено: «Конституційний Суд України виходить з того, що визначення Регламенту Верховної Ради України від 27 липня 1994 року як такого, що «має силу закону», не є тотожним поняттю «закон» як форми нормативно-правового акта, що приймається Верховною Радою України відповідно до встановленої Конституцією України законодавчої процедури (статті 84, 93, 94). За Конституцією України таким правовим актом має бути закон України про регламент Верховної Ради України (частина п'ята статті 82)» [16]. Крім того, у вказаному Рішенні Конституційного Суду України далі наголошувалося, що «Регламент Верховної Ради України від 27 липня 1994 року як нормативно-правовий акт не є законом України» [17]. Таким чином, Конституційний Суд України не вста-

новив прямо, що Регламент 1994 року — це підзаконний нормативно-правовий акт.

Верховна Рада України мала вирішити цю проблему шляхом прийняття Закону про регламент. (Проте, така спроба аж до 2010 року не була реалізована). Як відомо, були внесені зміни до Конституції України у грудні 2004 року; в новій редакції ч.5 ст. 83 передбачала, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України; а також п.15 ч.1 ст.85 зазначеного акту закріплювалося, що до повноважень Верховної Ради України належало прийняття Регламенту Верховної Ради України. Це повноваження було реалізовано парламентом України 16 березня 2006 року шляхом прийняття Постанови про Регламент Верховної Ради України, до якої додавався текст Регламенту [18].

Таким чином, законодавець, під час прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, на наш погляд, відступивши від приписів Розділу I «Основні засади» Конституції України і положення п. 21 ч. 1 ст. 92 Основного Закону про необхідність врегулювання діяльності Верховної Ради України тільки на підставі закону, порушив зазначені конституційні положення шляхом закріплення іншої форми відповідного акту — підзаконного характеру.

Другий Регламент Верховної Ради України втратив чинність на підставі Постанови Верховної Ради України від 16.03.2006 р. № 3547-IV, якою було введено у дію *третьий* акт парламенту — Регламент Верховної Ради України як Додаток до Постанови Верховної Ради України від 16 березня 2006 року № 3547-IV (він містив 235 статей; протягом дії цього Регламенту до нього вносилися зміни п'ятьма Постановами Верховної Ради України; за часом дії він був постійним актом).

На цьому — третьому — етапі (з 16.03. 2006 р. по 19.09. 2008 р.) законодавець відмовився від моделі, за якою порядок роботи парламенту мав здійснюватися на законодавчому, а не підзаконному рівні.

Крім форми, під час прийняття парламентом Регламенту Верховної Ради України від 16 березня 2006 року, було також порушено ряд норм Конституції України, а саме: ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19, п. 21 ч. 1 ст. 92, а також процедуру його прийняття, а саме: ст. 7.0.1 Регламенту Верховної Ради України, яка передбачала, що «проекти

найважливіших постанов та інших актів Верховної Ради з питань державного ... життя, ... розглядаються у трьох читаннях відповідно до правил, встановлених цим Регламентом щодо розгляду законопроектів», тобто у трьох читаннях, а не «за основу і в цілому» в першому читанні. Такої процедури конституційним законодавством не передбачено.

За Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008 [19] Регламент Верховної Ради України від 16.03.2006 р. втратив чинність і Постанова Верховної Ради України була визнана такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною). Таким чином, єдиний орган конституційної юрисдикції України, своїм Рішенням опосередковано підтримав концепцію щодо необхідності встановлення юридичної сили Регламенту парламенту України як законодавчого акту.

Четвертим був ще один Тимчасовий Регламент Верховної Ради України, затверджений як Додаток до Постанови Верховної Ради України «Про деякі питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України» від 08.04.2008 р. № 247-VI [20] (містив 235 статей; за структурою і змістом відтворював положення Регламенту Верховної Ради України від 16 березня 2006 року) і був чинним до 19.09.2008 р.; за юридичною силою й цей документ являв собою підзаконний нормативно-правовий акт.

Наступний, четвертий етап (з 19.09.2008 р. по 10.02.2010 р.) в історії розв'язання проблем конституційно-правового унормування порядку роботи парламенту України характеризувався такими рисами: на конституційному рівні залишалася чинною норма про те, що порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, проте з огляду на позицію Конституційного Суду України, як ми вважаємо, парламент України спромігся підняти рівень регламенту з підзаконного акту до окремої форми, а саме *п'ятий* Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 р. № 547-VI [21] був прийнятий як окремий

нормативно-правовий акт парламенту, а не затверджувався Постановою парламенту України. Це був крок уперед до більш високого рівня унормування організації і порядку роботи парламенту України.

За структурою, Регламент 2008 року містив 240 статей; складався з семи розділів, 40 глав. Він також був визнаний таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) згідно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26.11.2009 року № 30-рп/2009 [22]. Тобто орган конституційної юрисдикції визнав і таку форму регламенту неконституційною.

П'ятий етап (з 10.02.2010 р. до сьогоднішнього дня) характеризується подіями щодо «перегляду» Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року і його скасування за Рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року. Конституційні положення повернулися у площину законодавчого унормування організації і порядку роботи ВРУ й парламент реалізував, нарешті, своє законодавче повноваження, прийнявши Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 р. № 1861-IV [23]. Варто зазначити, що цей Закон про Регламент ВРУ був прийнятий приблизно за півроку до скасування конституційного Закону 2004 р., тобто законодавець раніше відновив форму акту про організацію і порядок роботи ВРУ за законодавчому рівні, ніж на конституційному.

Порядок внесення змін та доповнень до чинного Закону про Регламент Верховної Ради України також змінився, оскільки відтепер зміни вносяться згідно із **законами**: від 09.03.2010 р. № 1952-VI [24]; від 27.04.2010 р. № 2157-VI [25]; від 08.10.2010 р. № 2600-VI [26]; від 18.11.2010 р. № 2704-VI [27]; від 07.07.2011 р. № 3614-VI [28]; від 09.12.2011 р. № 4162-VI [29]; від 11.01.2012 р. № 4308-VI [30].

Варто зазначити, що за часом дії чинний Регламент Верховної Ради України є постійним актом, за юридичною силою — законом. Парламентська практика щодо порядку внесення змін та доповнень до вищезазначеного документу є такою, що відповідає Основному

Закону, оскільки такі зміни вносяться законами з дотриманням відповідної процедури.

Таким чином, можна зробити висновок, що на першому етапі конституційне законодавство не містило вимоги щодо унормування організації і порядку роботи парламенту України шляхом прийняття закону про регламент. Найбільш суперечливими з огляду на конституційні зміни (початок яких пов'язуємо з прийняттям Конституції України 1996 року, продовженням є прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року) виявляються другий-четвертий історичні етапи, оскільки декілька разів воля законодавця щодо зазначених проблем змінювалася, що мало наслідком дестабілізацію роботи парламенту.

Нарешті в 2010 році парламентом України були реалізовані конституційні вимоги щодо форми і змісту нового **Закону** про регламент Верховної Ради України від 10.02 2010 року.

Таким чином в період з 16 липня 1990 року до сьогоднішнього дня парламент України керувався у своїй діяльності шістьма Регламентами (два з яких за часом дії були тимчасовими). Організація і порядок роботи парламенту пройшли декілька етапів, що були пов'язані з прийняттям регламентів різних років (від Тимчасового Регламенту 1990 року до Регламенту 2008 року) як **підзаконних нормативно-правових актів** (ці питання є найбільш дискусійними у науці конституційного права України), а потім як **закону** від 10.02 2010 року.

Використана література:

1. Ганжа Н. В. Генеза регламенту Верховної Ради України: основні етапи // Актуальні питання публічного права: тези доповідей II Міжнародної науково-практичної конференції 11 листопада 2011 р. / за ред. В. М. Огаренко та ін. — Запоріжжя: КПУ, 2011. — С. 153–155.
2. Ганжа Н. В. Конституційно-правий статус депутатських фракцій в Україні: проблеми законодавчого оформлення // Держава та регіони. Серія: Право. — 2011. — № 3. — С. 13–20.
3. Перепелюк В. Г. Конституційні процедури. Державно-процесуальне право: Навчальний посібник. — Чернівці: Рута, 2004. — 350 с.
4. Сас С. В. Законодавство про Регламент Верховної Ради України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2005.
5. Ющик О. І. Теоретичні основи законодавчого процесу : Монографія. — К. : Парламентське вид-во, 2004. — 519 с.

6. *Конституція* (Основний Закон) Української РСР від 20 квітня 1978 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
7. *Про Тимчасовий* регламент засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання: Постанова Верховної Ради Української РСР від 22 травня 1990 року № 6-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1990. — № 25. — Ст. 391.
8. *Про зміни і доповнення* Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 27.10.1992 р. № 2736-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 46. — Ст.628.
9. *Про Тимчасовий* регламент засідань Верховної Ради України дванадцятого скликання: Постанова Верховної Ради Української РСР від 22 травня 1990 року № 6-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1990. — № 25. — Ст.391.
10. *Про порядок* введення в дію Регламенту Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 130/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 35. — Ст. 339.
11. *Кривенко Л. Т.* Регламентация діяльності парламенту і парламентська реформа в Україні. // Юридический вестник. — 1999. — № 4. — С. 60–66.
12. *Ковачев Д. А.* Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств) // Вест. Межпарламентской Ассамблеи СНГ. — 1994. — № 4. — С. 189–196.
13. *Конституція* України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
14. Там само.
15. Там само.
16. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України» (справа про утворення фракцій у Верховній Раді України) Справа № 1-40/98 від 03.12.1998 р. №17-рп/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
17. Там само.
18. *Про Регламент* Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 16.03.2006 р. № 3547-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 23, 24-25 — Ст.202.
19. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008 // Вісник Конституційного суду України — 2008. — № 2. — стор. 14.
20. *Про деякі* питання нормативно-правового забезпечення порядку роботи Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 08.04.2008 р. № 247-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 19–20, 21–22 — Ст.211.
21. *Регламент* Верховної Ради України від 19.09.2008 р. № 547-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 1– 2, 3– 4. — Ст. 1.
22. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» та Регламенту Верховної Ради України від 26.11.2009 р. № 30-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України — 2010. — № 1. — С. 11.
23. *Про Регламент* Верховної Ради України: Закон Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — №№ 14–17 — Ст. 133.
24. *Про внесення* зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон Верховної Ради України від 09.03.2010 р. № 1952-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — №№ 16–17 — Ст. 134.
25. *Про внесення* зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон Верховної Ради України від 27.04.2010 р. № 2157-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — №21 — Ст. 223.
26. *Про внесення* зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон Верховної Ради України від 08.10.2010 р. № 2600-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — №10 — Ст. 64.
27. *Про внесення* зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон Верховної Ради України від 18.11.2010 р. № 2704-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — №12 — Ст. 84.
28. *Про внесення* змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон Верховної Ради України від // Голос України від 06.08.2011. — № 145.
29. *Про внесення* зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон Верховної Ради України від 09.12.2011 р. № 4162-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4162-17>.
30. *Про внесення* зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»: Закон Верховної Ради України від 11.01.2012 р. № 4308-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4308-17>.

В. П. ГОРБАТЕНКО,

*доктор політичних наук, професор,
заступник директора Інституту держави
і права ім. В. М. Корецького НАН України*

ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ОСЯГНЕННЯ ФЕНОМЕНА «УЯВНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ»

Прийняття Верховною Радою України 28 червня 1996 року Конституції України дало вагомий підстави говорити про завершення початкового етапу становлення національної державності й про початок переходу до наступного періоду — втілення принципів та норм Конституції у реальне життя суспільства і держави, в життя кожної конкретної людини, що живе в Україні. Та бажання далеко не завжди збігаються з реальністю. Через деякий час після її прийняття з новою гостротою виникла суперечність між продекларованими нормами та реальною можливістю і бажанням їхнього втілення. У зв'язку з цим доцільно говорити про механізм гальмування, на який наштовхнулося українське суспільство після 1996 року в питанні реалізації інституційно-правової модернізації.

До основних причин виникнення такої ситуації можна віднести: недостатній розвиток стійких елементів громадянського суспільства; відсутність необхідної кількості активних соціальних суб'єктів правового реформування, здатних не тільки підтримувати, а й проводити демократичні перетворення; бажання й потребу отримання швидкого ефекту за короткий історичний проміжок часу; наявність у попередньому історичному розвитку системи соціалізації населення, орієнтованої на формальний характер існування конституції, а також значного розриву між конституційними нормами і реально діючими інститутами; неоднозначне (в розрізі легітимності) сприйняття значною частиною українського парламенту принципових положень і окремих статей конституції.

Комплекс вищеназаних суперечностей можна кваліфікувати як об'єктивні ознаки перехідного періоду. Що ж означає в сенсі новітнього вітчизняного державотворення зазначений період? Деякі вчені розуміють перехідну державу як державу змішаного типу, яка виявляє поліваріантний характер в різних історичних умовах.

Сутність перехідного періоду в різних сферах розвитку українського суспільства досить вдало сформулював український історик О. Бойко: «у політичній сфері: від тоталітаризму до демократії; в економічній: від командної до ринкової економіки; у соціальній: від людини-гвинтика до активного творця власної долі; у гуманітарній: від класових до загальнолюдських цінностей; у міжнародній: від об'єкта до суб'єкта геополітики» [1, с. 26].

Характерною ознакою перехідної державності в Україні постав розрив між бажаними, конституційно визначеними змінами й суспільно-політичною реальністю, який одержав у політико-правовій літературі назву «уявного конституціоналізму». Зазначене явище стосовно вітчизняних реалій доцільно розглянути, відштовхнувшись від сформульованого у ст. 1 Конституції України положення «демократична, соціальна, правова держава», довкола якого з 1996 р. не вщухають наукові дискусії.

Варто відзначити, що уявний конституціоналізм є багатоманітним і багатогранним явищем. Його реальний соціальний зміст може суттєво відрізнятися в різних політичних системах і політичних умовах. В одних випадках він може мати тимчасовий, короткочасний характер і призводити в результаті до якісно-позитивних зрушень. В іншому разі він може мати затяжний, деструктивний характер. Визначити, чим є уявно конституціональний феномен у конкретній соціально-політичній ситуації, означає «відповісти на питання про те, куди рухається даний політичний режим» [2, с. 205]. А це, в свою чергу, потребує ґрунтовного вивчення реального механізму влади і управління.

Розглянемо поняття «уявний конституціоналізм» крізь призму першого з конституційно закріплених стосовно сутності держави в Україні поняття — демократії. Зі здобуттям незалежності України у політичній сфері її суспільного розвитку сутнісна основа трансформації полягає в переході від тоталітарного політичного режиму до демократичного. Відтоді маятник української демократії, не затримуючись посередині, коливається між двома крайніми полюсами, що означають дві домінуючі тенденції вітчизняного розвитку — анархо-демократичну й авторитарно-демократичну. Це, в свою чергу, породжує глибоку суперечність між конституційно вираженим демократичним ладом і реальною практикою управління.

Утвердження анархо-демократичної тенденції в Україні, як і в деяких інших постсоціалістичних країнах, пов'язане насамперед із вузькою соціальною базою демократії, в умовах якої самодіяльне населення «готове чинити опір будь-якому «державному ярму», чи то буде авторитарний комуністичний, чи то націоналістичний режим або демократична держава, оскільки планований ними успіх будь-якою державою може бути обмеженим» [3, с. 4]. Звуження соціальної бази демократії відбулося внаслідок того, що значній частині населення України не були навіть частково забезпечені сподівання, які вона поклала на самостійність Української держави під час доленого всенародного референдуму 1991 р.

На поглиблення анархістських тенденцій визначально вплинув і продовжує нині впливати стиль поведінки вітчизняної бюрократії з її набутими в нових умовах потягом до особистого збагачення за рахунок держави та властивістю «не помічати» простого трудівника з його повсякденними турботами і прагненнями. З анархічним світосприйняттям пов'язана також необхідність вимушеного розриву населення зі звичним ритмом життя, втрата престижу професій учителя, вченого, інженера, робітника. У суспільному житті України з'являються й постійно розширюються категорії людей, зайнятих сумнівним приватним бізнесом, випадковими підробітками, які дають можливість вижити або досягти успіху шляхом розриву із суспільною мораллю, порушення етичних принципів людського співжиття. У свідомості зазначених категорій людей починають домінувати погляди на державу як на постійне джерело несправедливості або навіть як на абсолютне зло.

В умовах самоусунення й ухилення держави від допомоги своїм громадянам у населення формується стале переконання щодо необхідності переходу до самопомоги поза межами соціальних зв'язків. До того ж за кримінального характеру демократії «зверху», що найвиразніше виявляється у невмілому або навмисному номенклатурному роздержавленні власності, значна частина населення прийняла правила кримінальної гри. Як наслідок, криміналізація набула неприхованого, напівдержавного характеру. Кримінал «зверху» поєднався з криміналом «знизу» небаченим розгулом злочинності (убивства, насилля, вибухи, грабежі і т. ін.), з якою державні органи постсоціалістичних країн не можуть впоратися, а деякі посадові особи і не хочуть боротися.

На поглиблення соціального хаосу не можуть не впливати егоїстична у своїй основі, гіпертрофована багатопартійність, непередбачувані дії і спонтанні політичні акції політизованих рухів. До цього додається неврахування представниками офіційної державної влади істини, за якою демократичні механізми починають діяти не у вакуумі, а в суспільстві, де збереглися групи інтересів і люди, які не поділяють принципів функціонування демократичних структур і механізмів. Цей негативний момент у діяльності державно-владної еліти зумовив незабезпечення лояльності щодо опозиції, що призводить до постійного протиборства сторін.

Політичні реформи здійснюються без урахування історичних передумов існуючої соціально-економічної системи, певного ступеня плюралізму субкультур, політичної культури різних верств населення. Все це разом узятє призводить до виникнення в українському суспільстві «островів» неконтрольованого суспільного порядку, дискредитації державної влади та ускладнення легітимації процесу демократизації суспільства.

Другий полюс демократичного розвитку України, як уже зазначалося, репрезентує авторитарно-демократична тенденція. Вона постала від невиконання державою однієї з найважливіших функцій державного й адміністративного управління — узгодження та збалансування суспільних інтересів в межах оптимальної конституціональної системи, що дозволяє досягти компромісу, в основі якого лежить добровільна відмова населення від частини своїх інтересів заради досягнення спільних. Неможливість або нездатність виконання державою зазначеної функції означає неіздатність демократичної системи правління й підштовхує владно-бюрократичні структури до забезпечення стабілізації суспільства авторитарним шляхом.

Незавершеність політичного та групового структурування українського суспільства дозволила увімкнути зелене світло для швидкого утвердження авторитарних структур, які у подальшому, без особливого напруження, позбавились тягаря демократичних вимог і стримуючих механізмів. Як результат, виникло явище зрощування державної бюрократії в єдину антидемократичну силу, що представляє різні гілки влади. Ця деструктивна сила забезпечує прийняття політичних рішень у обхід конституційно зафіксованих процедур, зумовлює хаотичний характер розвитку законодавства, що виявляється у

прийнятті недосконалих законів, появі великої кількості підзаконних актів, стримує появу дієвої системи соціального контролю і регулювання.

Надання державній бюрократії особливих привілеїв, які порушують конституційно проголошені демократичні принципи соціальної рівності й соціальної справедливості підштовхує суспільство до внутрішнього протистояння, а бюрократія поступово перетворюється в небезпечну для демократичного оновлення суспільства й держави самодостатню соціально-політичну силу, особливий правлячий клан. Авторитарний характер влади в Україні та інших постсоціалістичних державах виражається в тому, що влада за конституцією належить державі та її органам, однак її реальні важелі знаходяться в руках політичних сил, які структурно та у своїх діях виходять за межі конституційно визначених повноважень.

Розв'язуючи проблеми демократизації своєї держави, реформатори повинні позбутися двох крайнощів — калькування досвіду розвинутих демократичних країн та неврахування універсального характеру демократії. Орієнтуючись на пошуки «середнього» варіанту та враховуючи специфіку перехідного стану української держави, спробуємо визначити основні орієнтири подальшого руху України у бік демократії.

Одним з найважливіших орієнтирів у діяльності держави, пов'язаних з утвердженням демократичних стандартів сучасного розвитку, вважається необхідність підвищення рівня конкуренції у сфері державотворчої діяльності. Відсутність достатнього рівня конкуренції у політико-владних структурах України дозволяє номенклатурно-клановим та кримінальним утворенням керувати державою за допомогою волюнтаристських методів. З огляду на це, особливої ваги набуває потреба розвитку конкуренції у середовищі державних службовців, що передбачає: їх рекрутування на основі професіоналізму, а не за принципом протекціонізму; залежність службової кар'єри від особистих якостей співробітників; адекватну оплату праці державного службовця.

Досягнення рівноваги в українському суспільстві потребує розв'язання на державному рівні проблеми відносин більшості і меншості. Гармонізація співіснування більшості й меншості суспільства потребує надання меншості засобами законодавства та політичного

авторитету державних діячів широких можливостей відкрито, в межах загальноприйнятих процедур і вимог, захищати свої та суспільні інтереси. Якщо ж цього не відбудеться, може виникнути ситуація, за якої демократія перетворюється у формальне виправдання диктатури.

У перехідних державах особливого значення для успіху модернізаційних процесів набуває необхідність максимального наближення держави до людей, можливість якого забезпечується через підвищення довіри населення до діяльності держави. Розширення ступеня довіри досягається підвищенням рівня інформованості населення щодо підготовки і здійснення соціальних програм, розширенням участі населення посередництвом взаємних консультацій державних інститутів та структурних підрозділів громадянського суспільства.

В Україні для поєднання реформаторських зусиль держави і сприяння цьому процесові суспільства вирішального значення набуває створення децентралізованої політичної системи, що дозволить підвищити якість управління й розширити представництво й реалізацію інтересів місцевих спільнот та окремих громадян. Несвоєчасне втілення децентралізаційної політики в Україні, за дослідженнями вчених, призвело до деградації централізованого механізму прийняття рішень.

На сьогодні в Україні немає чітко обгрунтованої концепції організаційно-правового забезпечення централізації і децентралізації в сфері державного управління, що не може не ускладнювати завдань з проведення адміністративної реформи. Основними складовими такої концепції, на думку вітчизняних правознавців, мають стати: виявлення тенденцій впливу процесів централізації та децентралізації на зміни і вдосконалення суб'єктів та об'єктів державного управління; обгрунтування конкретних шляхів, чинників, засобів і методів реалізації вимог централізації і децентралізації в системі органів виконавчої влади; врахування відносного характеру й рухливості кордонів у розмежуванні централізації і децентралізації, їхнього взаємного зв'язку та взаємопроникнення; узгодження взаємодії процесів централізації та децентралізації відповідними правовими гарантіями та юридичними механізмами державного управління; подолання розриву між формальним та реальним втіленням взаємопогоджених процесів централізації та децентралізації.

Ейфорія форсованих реформ в Україні, як і в деяких інших перехідних постсоціалістичних державах, зумовила помилкове тлумачення демократичного розвитку як процесу роздержавлення. Це, зокрема, виявилось у самоусуненні держави від відповідальності за долю і якість ринкових перетворень. Така позиція державних інституцій призвела до соціального невдоволення державою, що виявляється у різних формах — від соціального протесту до вивозу капіталу за межі держави, а також тотальної криміналізації суспільства.

Друга складова конституційного положення — «соціальна держава» — потребує особливої уваги дослідників. До усвідомлення сутнісних характеристик соціальної держави спонукає потреба реанімації ліберально-демократичної реформи в Україні через наповнення її соціальним змістом. Не слід забувати й того, що українська держава є постсоціалістичною й, відповідно, її населення зможе активно включитися у процес реформування суспільства лише за умови забезпечення конституційно закріпленого втілення ідеї, цінностей і потенціалу соціальної держави.

Перехід до держави зазначеного типу можливий лише за умови здійснення системної стратегії реформ, яка зв'яже в цілісний комплекс рух до соціального ринкового господарства, громадянського суспільства, правової держави з цілеспрямованим формуванням демократичних інститутів.

У загальному розумінні соціальна держава визначається як така, що прагне до забезпечення кожному громадянину гідних умов існування, соціальної захищеності, співучасті в управлінні виробництвом, а в ідеалі приблизно однакових життєвих шансів, можливостей для самореалізації особистості. Однак глибоке усвідомлення основних напрямів втілення зазначеної ідеї у практику політичного і правового реформування українського суспільства передбачає необхідність систематизації наявного досвіду з урахуванням вітчизняної специфіки.

Досвід розвинених країн переконливо свідчить, що зародження і формування соціальної держави відбувається не спонтанно, а на основі цілеспрямованої державної політики. Передумовою для такої політики, як це було у післявоєнній Німеччині, є громадянська згода стосовно політико-правового устрою. Вільно, на основі консенсусу сформована підтримка існуючого режиму більшістю громадян обу-

мовлює можливість його функціонування як режиму демократії, оскільки дозволяє забезпечити стабільність державного устрою і бажаний напрям політико-економічного розвитку без застосування репресивних методів.

Розв'язання на основі консенсусу всіх суперечностей, які виникали в німецькому суспільстві у післявоєнний період, визначило, з одного боку, можливість впливу громадської думки на політичні процеси і, з іншого, — дозволило сформувати саму громадську думку. Поряд з цим німецький досвід висвітлює три основні завдання, які мають бути вирішені у процесі формування соціальної держави, — «матеріальна безпека», «індивідуальна незалежність» і «суспільна солідарність».

Важливим для формування соціальної держави є створення ефективно соціально орієнтованої інституціональної системи. Провідну роль у такій системі покликані відігравати державні інститути з вузькою соціальною спеціалізацією. Поряд з державними інститутами законодавчої і виконавчої гілок влади у системі таких інститутів мають бути цілеспрямовано задіяні біржі праці, житлово-комунальні установи, арбітражні суди, приватні страхові і пенсійні компанії, благодійні фонди. Створення такого розмаїтого інституціонально-соціального конгломерату дозволить громадянам вибирати між державними і недержавними службами, а також дасть змогу використання, поряд з бюджетним, потенціалу небюджетного фінансування соціальних програм.

Основу ефективної моделі соціальної держави мають становити: центристська політика з орієнтацією на соціальний компроміс; конституційний обов'язок усіх владних структур підпорядковувати свою діяльність загальнодержавному інтересу, задоволенню соціальних потреб населення, підтриманню в суспільстві спокою, соціального миру; створення умов для вільного і всебічного розвитку особистості, реалізація її законних інтересів у єдності з інтересами суспільства; опрацювання ефективного інструментарію соціально орієнтованої політики держави, що включає систему правових, організаційних, планових і фінансово-економічних важелів та механізмів, здатних забезпечувати соціальні права і прожитковий мінімум кожному громадянину.

Що стосується забезпечення правової держави, то принциповий характер її функціонування в сучасних умовах має не стільки давня

ідея підпорядкування держави праву, скільки питання про характер самого права. Мається на увазі те, що «неправових» держав не буває взагалі. У будь-якій державі наявні певні закони, у тому числі і в тоталітарній. Однак якщо для правової держави в її демократичному розумінні головним є суверенність народу як єдиного джерела влади, підпорядкованість держави суспільству, пріоритет права, то в тоталітарних умовах вона сама виступає джерелом права і влади. Для неї властивими є правовий нігілізм і правове невігластво членів суспільства, недосконалість системи права і законодавства, відсутність дієвих органів та інститутів громадського контролю і правового нагляду. Виходячи з цього, головним критерієм правової держави є її відповідність принципам рівноправності, демократії, соціальної справедливості, гуманізму та іншим загальнолюдським цінностям.

Названі критерії знайшли відображення в Конституції України 1996 р. Однак у практично-соціальному сенсі формування правової держави, особливо в умовах трансформації суспільства від однієї якості до іншої, — надзвичайно складний процес, який потребує подолання цілого ряду негативних явищ та набуття нового демократичного досвіду. На думку О. Зайця, практична розбудова правової держави в Україні «пов'язана з посиленням легітимації влади, забезпеченням у суспільстві свободи, ефективним функціонуванням принципу поділу влади, дотриманням її окремими гілками принципу верховенства права, відповідністю законів суспільній етиці, усуненням численних порушень прав і свобод людини і громадянина, посиленням стабільності законодавства, декриміналізації суспільства» [4, с. 7].

У широкому розумінні теорія правової держави та у вузькому конституційно зафіксоване положення щодо неї мають сенс, якщо вони реалізуються і починають здійснювати функцію захисту людини як особистості та властивих їй прагнень до забезпечення власної гідності і свободи. У відповідності з цим потребують конкретизації особливості уявно конституційного характеру, що вписуються у контекст досліджуваного поняття. Погоджуючись в основному зі сформульованими у дослідженні О. Зайця напрямками розбудови держави, зазначимо, що на перешкоді здійснення цього важливого завдання стоять три основні проблеми, які постійно поглиблюють прірву між конституційно продекларованим ідеально-правовим

типом держави та реально-практичними діями існуючої влади, що потребує розуміння специфіки цих проблем та формування основних напрямів їхнього розв'язання.

Формальний підхід до конституціоналізму та розуміння законності створює ситуацію, за якої державна влада орієнтується головним чином на найближчі цілі, не узгоджуючи їх з перспективною конституційно визначеною орієнтацією, розробляє нове законодавство і вирішує поточні господарчі завдання, не пов'язуючи їх із соціально-економічною стратегією, яка має обов'язково відбивати тенденції економічного і правового розвитку країни.

У законотворчому процесі України державні чиновники, об'єднані у кланові угруповання нерідко розробляють і приймають закони або їх окремі положення «під себе». А це, у свою чергу, порушує одну з основних вимог, що пред'являються в сучасному світі до правової держави. Згідно цієї вимоги держава і державний апарат мають бути відділеними від працюючих у них чиновників і службовців, а уряд — від його членів, що унеможливорює прагнення вважати державу, уряд, державний апарат власністю тих, хто забезпечує їхнє функціонування. Єдиним пріоритетом державного службовця у правовій державі має стати професіоналізм. Що ж стосується його приналежності до певної державної структури, то його місце має визначатися відповідно до статусу найманого працівника, роботодавцем по відношенню до якого виступає держава.

Межі уявного конституціоналізму в Україні розширює й непередбачуваність, непослідовність і ненадійність владних рішень, а також невиконання представниками державної влади закону. Характер діяльності владних структур у політичній сфері становлять: відсутність у державної влади волі щодо здійснення усвідомленого, контрольованого і послідовного реформування суспільства; неефективність і непродуктивність законотворчої діяльності Верховної Ради; тасування під прикриттям «дефіциту кадрів» однієї й тієї ж «колоди» збанкрутілих бюрократів.

Досить поширеним явищем в Україні є намагання представників офіційної влади, державних чиновників різного рангу діяти в обхід закону. Цим самим порушується один з основних критеріїв правової держави, згідно якого вона являє собою тип, зв'язаний правом, передбачає обов'язок для самої держави діяти в рамках

створеного нею закону, всіляко його поважати. Ніякі заслуги перед державою не можуть бути підставою недоторканності, непідсудності людини. Представник влади, законодавець, державний службовець повинні точно й безумовно виконувати закон. У правовій державі закони мають однакову силу для всіх без винятку членів суспільства, незалежно від їх соціального, політичного чи іншого статусу. Лише за виконання цієї умови можна досягти успіху у забезпеченні вимоги законності на рівні функціонування суспільного організму [5].

Ще однією проблемою, яка стимулює уявний конституціоналізм, є низький рівень взаємодії держави й суспільства. У реальній дійсності наша держава є надзвичайно далекою від узгодження конфлікуючих інтересів різних груп населення, тоді як правова держава має стати консолідуючим чинником для всіх членів суспільства. Поряд з цим в Україні домінує тип правосвідомості, націленої на формально-правове забезпечення законності, використання недосконалої законодавства у власних, корисливих цілях. Це створює одну з принципових суперечностей правового розвитку — між законністю і правозаконністю.

Правозаконність, на відміну від законності, орієнтує не лише на виконання законів та здійснення принципу рівності всіх перед законом, а й на пред'явлення певних вимог до самого характеру законів, що приймаються та діють у суспільстві. Цей принцип виключає саму можливість використання законодавчих актів на користь певних угруповань. Таким чином реальна свобода людини та найважливіші її права забезпечуються лише через взаємодію суспільства й держави, наділення останньої функцією гаранта соціальної справедливості у різних сферах функціонування суспільства — трудової діяльності і зайнятості, освіти, соціального забезпечення, охорони здоров'я, наукової діяльності та ін.

Розглянувши окремо три складові положення ст. 1 Конституції України, зазначимо, що досвід розвинених країн світу підказує необхідність їхнього поєднання шляхом державно визначеного розвитку всіх структур громадянського суспільства. Останнє іноді характеризують як систему позадержавних або неполітичних відносин між людьми. Подібні точки зору є спрощеними й відображають лише один бік функціонування громадянського суспільства. Розвиток дер-

жави на сучасному етапі засвідчує тенденцію до розширення участі громадянських структур в управлінні різними сферами суспільного життя, а також їхній вирішальний вплив на процеси державотворення і полікотворення [6]. Такий підхід дає підстави розглядати громадянське суспільство як одну з форм спільності людей у їхньому неполітичному бутті, що безпосередньо залежить від сфери політичної влади і тісно з нею дотична, але водночас і обмежена від її прямого втручання необхідними нормативними актами.

Формування громадянського суспільства — це невпинний процес, який у розвинених країнах світу вже має певні чітко визначені типологічні ознаки, зокрема: пріоритет приватної власності й пов'язаних з нею інтересів власників; наявність високорозвиненого «середнього класу», який цементує собою державно-суспільне життя; високий рівень життєвих і творчих можливостей самореалізації особистості в усіх сферах суспільного життя; функціонування значної кількості суспільно-політичних організацій, які відображають інтереси різних суспільних груп; постійний розвиток і утвердження громадянськості через обмін взаємодоповнюючими якостями за принципом політичності громадянського суспільства і громадянськості політичного.

На відміну від розвинених країн Заходу, у постсоціалістичних країнах лише починає формуватися тип громадянського суспільства, в якому химерно переплітаються авторитарні й демократичні властивості та ознаки. Його перехідний характер особливо виразно постає в незахищеності від втручання держави і політичної влади у життя і діяльність громадян. З огляду на це гармонізація відносин держави і громадянського суспільства в умовах реформування українського суспільства постає як життєво вирішальна необхідність. При цьому створення дієвого механізму взаємодії державних інститутів зі структурами громадянського суспільства, поряд з розумінням функціонального характеру його всезагальних ознак, потребує врахування характеру їх проявів в умовах конкретно взятого суспільно-державного організму [7]. Якими ж мають бути основні напрями формування такого механізму в Україні?

Одним з найважливіших напрямів практичного утвердження взаємодії держави й суспільства в Україні має стати розв'язання проблеми власності на користь суспільства, окремих громадян. Зазначене

можливо здійснити лише політичними засобами, з цілеспрямованим і послідовним практичним втіленням наступних проблем: адекватного суспільним потребам інформаційного забезпечення реформування суспільства у питанні здійснення приватизації, зокрема, легалізація й реабілітація приватного начала в житті людей (передусім приватної власності), визнання за ними права на недиригентне мислення й вільний вибір (безумовно в соціально-прийнятних межах) їхнього життєвого шляху; створення привабливих для інвестицій форм господарювання; всебічного стимулювання й підтримки дрібного виробника; подолання конфліктнонебезпечного розриву в доходах населення через надання державою можливостей для трудового заробітку із залученням приватного бізнесу шляхом створення відповідних пільгових умов; цілеспрямованого розширення інфраструктури, спрямованої на самозабезпечення населення, насамперед молоді; забезпечення ефективного господарювання на селі, можливості якого тісно пов'язані з вирішенням ключового питання аграрної реформи — приватної власності на землю.

Важливим напрямом утвердження громадянського суспільства як альтернативи й водночас партнера держави є подолання правового нігілізму в суспільстві й утвердження правовим шляхом особистісного начала на всіх рівнях суспільної та державної організації. Основними умовами забезпечення цієї проблеми можна вважати:

1) підхід до прав людини як найвищої соціальної цінності, забезпечення якої має розглядатися як головна функція держави; такою державою може бути лише демократична соціально-правова держава, в якій вирішальну роль відіграє право, його вимоги, цілі та принципи, де панують дійсно гуманні, справедливі закони, а уряд і всі громадяни неухильно додержуються правових приписів;

2) забезпечення соціальної справедливості через створення відповідного законодавства й механізмів його впровадження; розвиток соціальних програм, зорієнтованих на створення гідного життя та вільного розвитку людини; заохочення благодійної діяльності; політико-правовий захист свободи конкуренції, економічного і політичного плюралізму, панування права і закону;

3) утвердження у суспільну практику конституційно-правових принципів поваги людської гідності та соціальної спрямованості держави; вироблення цілеспрямованої державної соціально орієнто-

ваної політики, спрямованої на здійснення програм соціальної допомоги певним верствам населення (малоімущим, пенсіонерам, молоді та ін.), регулювання відносин, які стимулюють матеріальні основи життєдіяльності населення (податкова, антиінфляційна та ін. політика), участь у міжнародних соціальних програмах гуманітарного характеру.

Гармонійна взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою дозволить поступово обмежити державне втручання в економічне і соціокультурне життя громадян. Розростання держави буде поступово зведене до мінімуму і дозволить останній зайняти належне їй в умовах сучасного розвитку місце — бути лише функцією суспільства під його постійним і всебічним контролем.

Використана література:

1. *Бойко О. Д.* Україна 1991 — 1995 рр.: Тіні минулого чи контури майбутнього? (Нариси з новітньої історії) / О. Д. Бойко. — К.: «Магістр — S», 1996. — 208 с.
2. *Медушевский А. Н.* Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе / А. Н. Медушевский. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 1997. — 540 с.
3. *Федотова В. Г.* Анархия и порядок в контексте российского посткоммунистического развития / В. Г. Федотова // Вопросы философии. — 1998. — № 5. — С. 4.
4. *Заєць О. П.* Правова держава в Україні: концепція і механізми реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. П. Заєць. — К., 1999. — 36 с.
5. *Висоцький О. Ю.* Політична влада в Україні: проблеми легітиматії та модернізації: монографія / О. Ю. Висоцький. — Дніпропетровськ: Інновація, 2012. — 142 с.
6. *Децентрализація управління в зарубіжних державах / Ін-т законодавства і сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации.* — М.: Эксмо, 2009. — 352 с.
7. *Правові механізми взаємодії держави і громадянського суспільства в Україні: історичний досвід і виклики сучасності: наукова записка / (Горбатенко В. П. (кер. авт. кол.), Кресіна І. О., Кукуруз О. В., Тимошук В. П., Стрельцова О. В., Матвійчук Л. О.).* — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. — 82 с.

А. В. ГРАБИЛЬНИКОВ,

*кандидат юридичних наук,
доцент Дніпропетровського національного університету
імені Олеся Гончара*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН УКРАЇНИ БРАТИ УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ

Обраний Україною шлях до демократичного громадянського суспільства актуалізує питання взаємодії держави і громадянина, залучення громадян до реальної політики, до процесу підготовки та прийняття відповідальних державних рішень, використання можливостей, проголошених у ст. 38 Конституції України. Основний Закон установив, що громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Незважаючи на проголошені конституційні норми, право громадян України брати участь в управлінні державними справами залишається недостатньо вивченим. Воно ще не стало предметом наукового дослідження, а розглядалось у контексті проблем безпосередньої демократії, виборів, референдумів, системи політичних прав громадян, державного управління в наукових працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Н. П. Гаєвої, В. К. Колпакова, В. В. Копейчикова, Л. Т. Кривенко, Г. О. Мурашина, В. Ф. Погорілка, В. М. Селіванова, М. І. Ставнічук, В. Я. Тація, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. Л. Федоренка, М. В. Цвіка, Ю. С. Шемшученка та інших українських вчених, а також зарубіжних — С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, Ж.-П. Жакке, А. І. Іванченка, А. І. Коваленка, Л. М. Колодкіна, А. Є. Козлова, Є. І. Козлової, О. О. Кутафіна, Є. А. Лукашевої, Б. В. Лазарева, В. Є. Чиркіна та інших. Проте одностайного тлумачення цього права ще немає. Наявні в національній і зарубіжній юридичній літературі різні підходи до визначення цього поняття, кількості його структурних елементів, його співвідношення з понят-

тям «державне управління» ускладнюють розуміння суті й соціальної ролі цього права, що не сприяє створенню повноцінних механізмів його реалізації. Тому мета цієї статті — розкрити правову природу конституційного права громадян України на їхню участь в управлінні державними справами.

Аналіз юридичної літератури свідчить: щодо розуміння права участі громадян в управлінні державними справами в науковців склалися два основних підходи.

Перший полягає в тому, що це комплексне конституційне право, котре інтегрує деякі інші політичні права, передбачені Конституцією держави. Таке розуміння домінує в юридичній літературі й конституційно-правовій практиці окремих держав. Так, Є. А. Лукашева, С. А. Авакьян і Л. М. Колодкін зазначають, що право на участь в управлінні справами держави в конституціях деяких держав (наприклад Іспанії, Російської Федерації, Монголії, Словаччини, Узбекистану) — це узагальнена назва комплексу політичних прав і свобод, що охоплює право обирати й бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування, право участі в референдумі, право на рівний доступ до державної служби, на участь у відправленні правосуддя [1, с.153; 1, с.747].

Як зауважує Н. А. Мяловицька, це право має загальний характер, а конкретно його встановлюють норми окремих законів [2, с. 265]. В. Є. Чиркін наголошує, що в більшості конституцій прийнято ширший підхід: ідеться про право громадян брати участь в управлінні справами суспільства й держави [3, с. 112].

Зі змісту ст. 21 Загальної Декларації прав людини та ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права випливає, що воно є правом загальним, яке реалізує кожна людина (громадянин) безпосередньо або через вільно обраних представників. Таким чином, висновки щодо загального характеру права громадян брати участь в управлінні державними справами безсумнівні.

За іншого підходу, це право розглядають не тільки як право, а й як демократичний принцип. У конституційно-правовій літературі обґрунтовують думку, що право на участь в управлінні державними справами є, скоріше, основоположним принципом взаємовідносин між демократичною державою та її громадянами, а не правом, яке має самостійне значення [4, с. 292]. В. Ф. Погорілко, розкриваючи сут-

ність безпосередньої демократії, стверджує, що принцип загальності в реалізації безпосереднього народовладдя ґрунтується на Конституції України, де сказано що всі громадяни України мають право брати участь на рівних засадах в управлінні державними справами [5, с. 28]. Такий підхід реалізовано у преамбулі Європейської Хартії про місцеве самоврядування, в якій наголошено, що право громадян брати участь в управлінні державними справами, — це загальне право, яке визнають усі держави — члени Ради Європи [6, с. 616].

Названі підходи до визначення права участі громадян в управлінні державними справами ні якому разу не суперечать один одному, що пояснюється демократичною природою цього правового явища. З часів виникнення демократії як особливої форми організації держави й до сьогодні її основою є визнання народу джерелом влади, за якої всі громадяни мають рівні права на участь в управлінні державними справами. Тому цілком правильним можна вважати висновок, що це право є не тільки основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином, а й одним із найважливіших прав громадянина.

В об'єктивному сенсі — це право є сукупністю (системою) конституційно-правових норм, які встановлюють і гарантують права громадян України на участь в управлінні державними справами. Це впливає з аналізу норм Конституції України та окремих законодавчих актів. Так, детальний аналіз ст. 38 Конституції України свідчить, що вона містить у собі кілька самостійних політичних прав: 1) брати участь в управлінні державними справами; 2) брати участь у всеукраїнському референдумі; 3) у місцевих референдумах; 4) вільно обирати до органів державної влади; 5) вільно обирати до органів місцевого самоврядування; 6) право бути обраними до органів державної влади; 7) до органів місцевого самоврядування; 8) право рівного доступу до державної служби; 9) до служби в органах місцевого самоврядування.

З нього випливає, що в формулюванні ст. 38 Конституції України право громадян брати участь в управлінні державними справами подається не як загальне комплексне право, а як самостійне і рівнозначне іншим правам: брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (у тексті статті вони розділені комами).

Постає запитання: в яких правових формах громадяни України реалізують управління державними справами, якщо основні форми безпосередньої демократії відокремлені від нього? Таке тлумачення ускладнює розуміння його змісту, не узгоджується з виробленим і загально визнаним юридичною наукою поняттям права громадян брати участь, „в управлінні державними справами як комплексного права, що інтегрує інші політичні права. Тим самим на конституційному рівні нівелюється визначальний характер права громадян України брати участь в управлінні державними справами. Тому законодавець має усунути суперечності між доктринальним і законодавчим формулюванням цього права, привести зміст ст. 38 Конституції України у відповідність до міжнародних стандартів з прав людини, за якими кожен громадянин повинен мати можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва своїх вільно обраних представників.

Крім того, до прав участі громадян в управлінні державними справами має бути внесено передбачене ч. 4 ст. 124 Конституції України право народу безпосередньо брати участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних, а також закріплене ст. 40 Основного Закону України право громадян України на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, оскільки в преамбулі Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» зазначено, що цей закон забезпечує громадянам участь в управлінні державними і громадськими справами, а також їхній вплив на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування.

Брати участь в управлінні державними справами, за ст. 38 Конституції України, можуть суб'єкти права — громадяни України. Видається, що це конституційне положення мимоволі несе в собі відбиток колективістського підходу до вирішення справ, що не сприяє підвищенню ролі окремого громадянина в політичній діяльності. Поняття «громадяни України» асоціюється з поняттям «народ України», яке нормативно визначене у преамбулі Конституції України як «Український народ — громадяни України» всіх національностей. Право участі в управлінні державними справами, як слушно зауважують дослідники, адресоване кожному громадянину, а не політично організованій сукупності громадян, оскільки

народ не «бере участі в управлінні», а здійснює владу, є суб'єктом цієї влади [7, с. 204]. Реалізація права народу на здійснення влади — це насамперед позитивні дії окремих, конкретних громадян, що реалізують свої конституційні політичні права, тобто кожен громадянин бере участь у здійсненні влади народу через участь у виборах і референдумах та інших формах безпосередньої демократії.

Таким чином, суб'єктом такого права має бути громадянин України, який досяг установленого законом віку й визнаний дієздатним, що цілком узгоджується із Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські й політичні права.

Проблемним питанням є поняття «управління державними справами» та його відповідність фактичним політичним відносинам, суб'єктами яких є громадяни України. Передусім треба зауважити, що в юриспруденції немає єдиного підходу до його вирішення. Так, у ст. 21 Загальної декларації прав людини воно пояснюється як «управління своєю країною», а в ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права — як «ведення державних справ». Розмаїття визначень поняття «управління державними справами» характерне й для конституцій багатьох країн. Але незважаючи на розбіжності, ці поняття у функціональному сенсі сприймаються як рівнозначні, оскільки терміни «ведення» і «управління» є тотожними в цьому контексті [8, с. 69, 511]. На нашу думку, поняття «управління державними справами», «управління своєю країною», «ведення державних справ» охоплюють сенс слова «управляти») в значенні «правити — управляти, володіючи владою» [8, с. 69, 511], тобто вони мають близький за значенням зміст — громадяни беруть участь в реалізації влади, діють як носії влади народу.

У дослідженнях науковці управління державними справами пов'язують певною мірою з державним управлінням, котре переважно розуміють як здійснення законодавчої, виконавчої й судової державної влади. Це дає підстави для висновку, що громадяни України, реалізуючи своє право на участь у управлінні державними справами, беруть участь у здійсненні державної влади в усіх відомих юридичній науці н державній практиці правових формах діяльності держави:

— установчій — беручи участь у формуванні державних інститутів та інститутів місцевого самоврядування шляхом виборів;

— правотворчій — ухвалюючи відповідні рішення на всеукраїнському та місцевих референдумах;

— правозастосовній — працюючи в органах державної влади як службовці, члени виборчих комісій;

— правоохоронній — як народні та присяжні засідателі, громадські обвинувачі та захисники при здійсненні правосуддя, як позаштатні працівники (ДАІ, громадські інспектори, позаштатні експерти, члени громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону тощо);

— контрольній — як офіційні спостерігачі, здійснюючи контроль за проведенням виборів та референдумів; як члени громадських організацій споживачів з метою сприяння державним органам у здійсненні контролю за якістю товарів, робіт послуг тощо.

Аналіз участі громадян України у цих правових формах діяльності держави наочно свідчить, що вони практично не здійснюють управлінських дій щодо державних справ, оскільки управління передбачає наявність керівного впливу на підпорядковані системи, керування у формі розпорядчих дій, що характерно для виконавчої влади. У зв'язку з цим виникає сумнів щодо управлінського характеру самого поняття «участь громадян в управлінні державними справами». Це поняття несе в собі ще залишки ідеології розвинутого соціалізму, юридично відображених у Конституції УРСР 1978 р. На нашу думку, воно застаріло й не відповідає змістові демократичних процесів, що відбуваються в сучасній Україні, звужує правові можливості громадян брати участь у вирішенні державних справ демократичним шляхом.

На нашу думку, з'ясовуючи зміст поняття «участь громадян у вирішенні державних справ», слід виходити з того, що кожен громадянин є складовою Українського народу, який, відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України, здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а тому бере участь у здійсненні цієї влади. З цього можна зробити тільки один висновок: громадяни України мають право брати участь у здійсненні влади народу України безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це є характерною, визначальною політичною рисою громадян України як суб'єктів права — носіїв влади народу.

Підсумовуючи сказане, можна дати таке визначення: право громадян України брати участь в управлінні державними справами — це можливість кожного громадянина безпосередньо або через обраних представників брати участь у здійсненні політичної влади: влади народу, державної влади, влади місцевого самоврядування шляхом участі у виборах і референдумах, у здійсненні правосуддя, рівного доступу до державної служби, впливу на державну політику у формах, передбачених Конституцією й законами України, з метою сприяння здійсненню функцій суспільства і держави.

За своїм змістом воно є політичним, оскільки пов'язане з владою народу, формуванням органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прийняттям законів та інших рішень загальнодержавного або місцевого значення, з участю в безпосередньому формуванні та здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики української держави. Воно також є одним із найважливіших принципів демократії, оскільки сутність демократії полягає саме в реальній участі громадян в управлінні державними й суспільними справами в усіх формах, передбачених Конституцією та чинним законодавством України.

За своєю структурою воно є складним комплексним правом, що інтегрує в собі на основі ідеї визнання кожного громадянина носієм частки належної народіві України влади, окремі політичні права, кожне з яких має самостійне значення. Але зміст ст. 38 Конституції України не суперечить загальноновизнаному юридичною наукою визначенню інтегрального характеру права громадян брати участь в управлінні державними справами, а тому потребує відповідного коригування.

Поняття «участь громадян в управлінні державними справами» не сповна відповідає праву громадян на участь у вирішенні державних справ, звужує їхні правові можливості щодо здійснення влади народу України. Тому, зважаючи на те, що кожен громадянин є органічною частиною Українського народу, який, відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України, здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, на нашу думку треба відмовитися від застосування правової категорії «громадяни України мають право брати участь в управлінні державними справами», а ухвалити якісно нову — «кожен громадянин України має право безпосередньо і через обраних представників брати участь

у здійсненні влади народу, державної влади, місцевого самоврядування, впливати на державну політику у формах, передбачених Конституцією й законами України». Таке визначення істотно поширює правові можливості громадян України брати участь у здійсненні всіх гілок державної влади — законодавчої, виконавчої, судової, а також влади місцевого самоврядування, використовувати інші правові форми політичної діяльності для впливу на політику держави в інтересах як окремих громадян, так і різних їхніх колективів.

Ефективній реалізації громадянами України цього права має сприяти його конституційно-правове регулювання та вдосконалення шляхом конкретизації формулювання, усунення внутрішніх конституційно-правових неузгодженостей, унаслідок якого воно цілком відповідатиме нормам міжнародного права.

Використана література:

1. *Права человека: учеб. для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева.* — М., 1999. — С. 153.
2. *Конституційне право України: підруч. / За заг. ред. В. Ф. Погорілка.* — К., 2002. — С. 265.
3. *Чиркин В. Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. — М.: 1998. — С. 112.
4. *Сравнительное конституционное право.* — М., 1996. — С. 292.
5. *Погорілко В. Ф.* Основні засади теорії безпосередньої демократії // *Право України.* — 2001. — № 8. — С. 28.
6. *Международные акты о правах человека: Сборник документов.* — М., 1998. — С. 616.
7. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. — М., 1995. — С. 204.
8. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. — 14-е изд. — М., 1983. — С. 69; 511.
9. Там само.

Ю. В. ДЕЛІЯ,

*кандидат юридичних наук, доцент,
викладач кафедри конституційного
та міжнародного права*

Донецького юридичного інституту МВС України

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ЕФЕКТИВНОСТІ СУСПІЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Історія розвитку української держави переконливо демонструє постійний пошук на місцях ефективної моделі управління. У тривалій боротьбі українського народу за створення національної держави ідея формування ефективної моделі управління завжди виступала фундаментальним інтеграційним фактором, за роки незалежності вона змінювалась неодноразово.

Теоретичну основу дослідження інституту публічного адміністрування як невід'ємного елемента консолідації громадянського суспільства, правової держави репрезентовано у працях М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, М. П. Орзіха, В. М. Кампо, Т. О. Коломоєць, М. І. Корнієнка, В. І. Курила, В. Ф. Погорілка, М. О. Пухтинського, Ю. М. Тодики, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького та інших авторів. Однак незважаючи на те, що протягом тривалого часу дослідження вихідних засад функціонування місцевого управління, як складової публічної влади в Україні, було й надалі залишається предметом особливої уваги фахівців у галузі конституційного, а також адміністративного права.

На сьогодні питання визначення ролі органів публічної адміністрації навряд чи можна вважати достатньо обґрунтованим через наявність суттєвих відмінностей у підходах науковців до з'ясування окремих аспектів його діяльності. Одним із таких недостатньо досліджених питань можна вважати визначення ролі інституту публічного самоврядування, як невід'ємного атрибута демократизації суспільства, й, зокрема, його консолідації.

Таким чином, метою статті є дослідження ролі інституту публічного адміністрування як фактора консолідації українського суспільства. Одне із головних завдань нашої роботи полягає у створенні науково-теоретичної бази інституту публічного адміні-

стрування в Україні як запоруки єднання суспільства та у висвітленні основ, якими регульовано правовідносини в означеному інституті.

Для досягнення окресленої мети вирішено певні завдання:

- проаналізовано наявні наукові праці та стан чинного законодавства у контексті тематики;
- розроблено відповідні пропозиції з удосконалення нормативно-правових актів України у сфері публічного управління.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки статті розширюють простір для подальшого теоретичного дослідження проблеми розвитку публічного управління України в юридичній науці.

Еволюція пострадянських політичних режимів, незважаючи на значні зовнішні зміни, демонструє принципову наступність деяких базових принципів організації влади, первинних і більш визначальних для функціонування формальних демократичних механізмів. Події 1990-х років минулого століття наочно продемонстрували, що падіння комуністичного режиму і наступні політичні перетворення не обов'язково призведуть до встановлення прогнозованих форм демократичного устрою. Зокрема шляхи розвитку України та інших держав, що входили до складу СРСР, виявилися більш складними і драматичними, ніж шляхи країн Центральної і Східної Європи.

Після проголошення незалежності України і прийняття чинної Конституції України розпочалися радикальні процеси демократизації суспільства і держави [1, с. 5]. Складовою частиною процесу демократизації української держави є визнання і гарантування інститутів місцевого самоврядування та публічного управління, які нині стають невід'ємною складовою ефективності суспільного управління.

Право, за допомогою якого будуються суспільні відносини, є настільки універсальним і водночас складним феноменом, що й на сьогодні науковий інтерес до питання публічного управління не зменшується. Бажання до упорядкування соціального буття, творення нового, зменшення кількості непізнаного — властивість людського розуму, що має своє втілення в постійному процесі продукування конструктивних реформаторських ідей. Така постійність, на думку академіка НАН України В. Я. Тація, «обумовлена не тільки складніс-

тю людського буття, а й тим, що ще нікому й ніколи не вдавалося у процесі пізнання, дослідження різноманітних сторін буття побачити його в завершальному вигляді, дійти до абсолютних висновків і результатів [2, с. 9]. Саме через це українській державі та суспільству слід будувати власну модель суспільного управління, а не брати готові моделі, які ефективно працюють у найбільш розвинутих європейських та світових державах. Головна мета творців суверенної України — гуманізація українського законодавства, упровадження в юридичну науку та практику «людноцентристської» ідеології, де моральний розвиток і відповідальність, не тільки за долю держави, а й за майбутнє всієї планети, мають стати пріоритетними соціальними цінностями.

Продовжуючи дані роздуми професор М. О. Баймуратов у своїй розробці «Місцеве самоврядування в Україні: до питання формування національної моделі» зазначає, що «феномен місцевого самоврядування повинен бути врахований у процесі створення національної моделі місцевого самоврядування за допомогою вибору оптимальних форм самоорганізації та самоврядування населення» [3, с. 8]

На рубежі ХХІ ст. в українському законодавстві з'являється новий суб'єкт — публічна адміністрація, що є складовою частиною трикутника управління на місцях «органи державної виконавчої влади — органи місцевого самоврядування — публічна адміністрація». Публічна адміністрація, на думку вчених-адміністративістів, об'єднує в собі виконавчі органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування. Ця думка потребує додаткового вивчення, обговорення, обміну поглядами.

На сьогодні категорія «публічна адміністрація» все частіше застосовується в нормативно-правових актах України та працях науковців, але, на жаль, у сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо його трактування. Зазначена обставина актуалізує необхідність поглиблення наукових досліджень даного поняття стосовно сутності та особливостей виявлення цієї сутності в конкретних умовах сучасної дійсності.

Складовими елементами форми організації публічної адміністрації є: державне управління та місцеве самоврядування. Визначенню інституту публічного адміністрування приділяла увагу значна кількість науковців, які намагалися дати своє визначення даній категорії

та дослідити принципи її діяльності. Аналіз наукових підходів до тлумачення терміна «публічна адміністрація» було направлено, передусім, на узагальнення, визначення змісту та основних властивостей і принципів функціонування.

Термін «публічна адміністрація» вперше було використано у праві Європейського Союзу. Аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що у Європейському праві існує два його визначення: у вузькому та в широкому сенсі [4, с. 522–525]. У вузькому сенсі під поняттям «публічна адміністрація» розуміють регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічну службу. Органи публічної влади — це інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділено достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначено в законі, звісно, ці завдання належать до сфери функціонування держави. Такими законами в українському законодавстві слід вважати Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні», які регламентують організаційно-правові засади функціонування публічного управління на місцях.

Публічне управління на сьогодні постає необхідним атрибутом будь-якого демократичного суспільства. У сучасній українській державі його існування й розвиток забезпечується наявністю правової бази та практикою місцевого самоврядування як на рівні населених пунктів (село, селище, місто), так і на регіональному рівні (район, область).

У широкому сенсі в Європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або «органами публічної влади»), слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів» [5, с. 11].

Історичний досвід переконливо доводить, що важлива роль у формуванні та консолідації українського суспільства належить як

інституту публічного управління, так і інституту місцевого самоврядування. Саме завдяки феномену даного інституту українському суспільству вдалося стати на шлях побудови демократичного суспільства. Імпульсом для подальшого утвердження засад народовладдя й демократії в життя стало прийняття 16 липня 1990 року Декларації про державний суверенітет України, де чітко визначено принцип розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, а також ухвалення Конституції України (1996) і Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Проаналізувавши надбання нормотворчого досвіду у царині становлення публічного управління, законодавцем у чинній Конституції зафіксовано принципово новий підхід до цього важливого соціально-політичного та правового інституту, який полягає у:

- визнанні місцевого самоврядування та забезпеченні його гарантій (ст. 7);
- нормативно-правовому визначенні компетенції місцевого самоврядування (ст. 140);
- встановленні первинного суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади;
- визначенні поняття територіальної громади (ст. 140);
- закріпленні всіх елементів системи місцевого самоврядування, яка пізніше одержала своє законодавче формування у ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Конституція також встановлює форми здійснення демократизації місцевого самоврядування територіальною громадою: безпосередньо та через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Серед інших важливих положень Основного Закону, що засновує вихідні положення подальшого визначення шляхів і механізмів консолідації українського суспільства, які практично обумовлено відповідними складовими конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, є закріплення його матеріальної і фінансової основи та ролі держави у формуванні бюджетів місцевого самоврядування (ст. 142); визнання районних і обласних рад органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (п. 4 ст. 140).

Функціонування інституту місцевого самоврядування дістало найбільш ґрунтовного легітимного закріплення в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Цим нормативно-правовим актом, котрий традиційно вважається профільним у сфері місцевого самоврядування, визначено основні терміни, що треба розуміти як категоріальний апарат місцевого самоврядування: представницькі органи місцевого самоврядування; місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Важливо зазначити, що цим Законом вперше в Україні представницьким органам було надано право на основі Конституції та в межах профільного Закону приймати статут територіальної громади, що стимулювало законодавчу ініціативу основного суб'єкта місцевого самоврядування — громади.

Новелою у статусі демократизації українського суспільства через місцеве самоврядування стала його правова, організаційна, матеріальна та фінансова автономія від державної виконавчої влади. Стосовно правової автономії, то вона полягає в тому, що органи місцевого самоврядування згідно з ч. 1 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями.

Правова автономія полягає також у відсутності в системі органів місцевого самоврядування вертикальної підзвітності (крім рада — виконком); в законодавчому закріпленні обов'язковості до виконання актів рад, посадових осіб місцевого самоврядування на відповідній території (п. 1 ст. 73 профільного Закону); у законодавчій забороні органам виконавчої влади, їх посадовим особам втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (п. 2 ст. 71). Поряд із цим, правову автономію не слід розуміти спрощено, й, отже, місцеве самоврядування не можна вважати повністю незалежним від держави. Це пов'язано з тим, що, по-перше, один з принципів місцевого самоврядування прямо передбачає поєднання місцевих і державних інтересів та, по-друге, держава з метою утвердження ідеалів свободи і демократії може впливати на місцеве самоврядування, у тому числі й через законодавчий процес.

Як вбачається з вищевикладеного, з метою консолідації українського суспільства держава має чимало шляхів та механізмів впливу на місцеве самоврядування. Одним із таких засобів впливу є, перш за

все, об'єктивний законодавчий процес. Щодо законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, то його, на нашу думку, можна розглядати його як двоступеневу систему: перший рівень — це нормативно-правові акти похідні від держави, другий — акти органів місцевого самоврядування. Безперечно, значна частина питань щодо організації та функціонування місцевого самоврядування може і повинно бути врегульовано саме на локальному рівні — нормативно-правовими актами місцевого самоврядування. До таких належать акти місцевих референдумів (рішення), статuti територіальних громад, регламенти рад, їх виконавчих комітетів, рішення виконавчорозпорядчих органів, розпорядження виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Усі ці акти слід вважати вагомими в системі локальних нормативно-правових актів місцевого самоврядування. Однак їх спільним мінусом є те, що вони нерідко виходять за межі чинного законодавства. Найбільш дієвим засобом подолання цього недоліку, як логічно впливає з вищенаведеного, постає апробація на предмет законності локальних нормативно-правових актів шляхом удосконалення процедури їх підготовки до прийняття, а саме: всенародного обговорення, громадських слухань, підтримання громадських ініціатив тощо.

Статuti територіальних громад також є локальними правовими актами. Статут — це основний нормативно-правовий акт територіальної громади села, селища, міста, прийнятий членами громади у встановленому порядку, про правові та організаційні правила поведінки членів громади, органів та посадових осіб самоврядування, їх взаємовідносини з іншими організаціями та державою. Слід зазначити, що — це принципово нове явище в розвитку сучасної локальної демократії на місцях, хоч історичні джерела свідчать про існування статутного права в Україні ще декілька століть тому, прикладом чого є Магдебурзьке право, наявність якого зокрема непересічну роль в історії українського державотворення. Власне, тільки для вітчизняного муніципального права оформлення правових норм через статuti територіальних громад є новелою, для інших галузей права (передусім, трудового та господарського) затвердження статутів трудових колективів, корпоративних об'єднань і товариств, використання статутних норм права є більш притаманним і таким, що

вважається цілком усталеним. Прийняття статуту територіальної громади є одним із шляхів зміцнення правової бази.

За радянський період розвиток демократичних засад гальмувався, статутне право практично не розроблялося, оскільки в законодавстві переважали централістські тенденції.

Українське законодавство у 1997 році передбачило прийняття статутів територіальних громад ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у якій визначено мету цих документів — врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування [6], що має сприяти об'єднанню суспільства.

Вивчення цього питання показало, що в Україні робота зі створення власних статутів більш конкретно ведеться міськими територіальними громадами, у сільській місцевості ухвалення відповідними радами власних нормотворчих актів є менш поширеним. Такий стан справ, на наш погляд, обумовлено тим, що реальні економічні, соціальні, політичні зміни в містах проходять більш активно, ніж у селах. Унаслідок цього зміни в організації місцевого самоврядування в містах є більш помітними, ніж у селі. Саме в статутах територіальних громад і має бути прописано всі механізми здійснення публічного управління.

Одним із критеріїв оцінки ефективності статуту територіальної громади є те, що за своїм змістом цей локальний нормативний акт має бути демократичним волевиявленням членів територіальної громади, а не вказівкою органів виконавчої влади — лише за цієї умови може бути досягнуто дійсності, а не формально проголошену незалежність місцевого самоврядування. Крім того, статuti є найбільш наближеними до потреб і проблем тієї чи іншої територіальної громади: якщо Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» — це загальні нормативно-правові акти для всієї території України, то умови функціонування певної локальної одиниці відображає саме її статут. Тому на підставі відповідних норм і положень статутів члени територіальної громади можуть захищати свої природні права та свободи.

У частині впливу інституту публічного управління на стан консолідації суспільства слід окремо зазначити, що певні спільні риси статутів територіальних громад простежуються й у статутах інших

недержавних утворень, які діють в Україні. Як приклад, такі положення закріплено в Законах України «Про об'єднання громадян» (1992) та «Про політичні партії в Україні» (2001). У статутах політичних партій серед завдань визначено: удосконалення політичної системи України, реалізація принципів прямої відповідальності влади перед громадянами, розбудова громадянського суспільства, розвиток демократії; децентралізація державної влади, розвиток місцевого самоврядування і самоорганізації населення; консолідація суспільства на засадах загальнолюдських цінностей, відстоювання пріоритетності природних прав і свобод людини тощо. Таким чином, до проблем демократизації українського суспільства не є байдужими ні державні інституції, ні громадські утворення, адже цілком закономірно, що від ефективного вирішення питань місцевого значення залежить досягнення мети створення такого, що об'єднане спільними інтересами, цінностями й цілями суспільства.

Використана література:

1. *Муниципальне право України* : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Порогілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
2. *Селіванов В. М.* Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. — К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. — 724 с.
3. *Баймуратов М. О.* Місцеве самоврядування в Україні: до питання формування національної моделі / М. О. Баймуратов // Конституційні основи формування правової системи: матер. міжнар. наук-практ. конф. (Одеса, 20 квітня 2012 р.) / Уклад. З. В. Кузнецова, А. В. Левенець. — Одеса, 2012. — 200 с.
4. *Кривоноса Т. М.* Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кривоноса, А. В. Солонар // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 522–525.
5. *Білозерська Т. О.* Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції / Т. О. Білозерська // Форум права. — 2007. — № 2. — С. 11.
6. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

Т. М. ЗАВОРОТЧЕНКО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держави і права,
конституційного права та державного управління
Дніпропетровського національного університету ім. Олеся Гончара*

**ПРОБЛЕМИ НАУКОВОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ
СУБ'ЄКТИВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД
ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ**

Політичні права є тією політичною владою, яку кожна людина, маючи її у природному стані передала до рук суспільства і тим самим правителям, яких суспільство поставило над собою з вираженою їм мовчазною довірою, що ця влада буде вживана на користь членів суспільства. Політична влада є певним типом суспільних відносин, який виникає між великими соціальними групами, між державою та суспільством, між державними органами влади, політичними партіями і громадськими організаціями, які використовують політичні інститути і ресурси для керівництва політичними процесами та громадським життям з метою створення певного типу правління і певного демократичного режиму. Політична влада починається там, де здатність впливати розповсюджується на широкі маси, на мільйони. Отже, на нашу думку, політичні права людини можна визначити як гарантовану нормами міжнародного і внутрішньодержавного права можливість особистості індивідуально і колективно брати участь у політичних процесах, в діяльності держави і всієї політичної системи суспільства.

Мета цієї статті полягає у здійсненні правового аналізу політичної системи та суб'єктивних політичних прав людини, а також у розкритті відмітних ознак для даного виду прав людини.

Значний внесок у дослідження суб'єктивних політичних прав і свобод людини й громадянина зробили такі вчені-конституціоналісти, як В. В. Букач, А. В. Грабильніков, І. В. Дробуш, В. В. Копейчиков, А. Ю. Олійник, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, Ю. І. Скуратов та інші.

Справа в тому, що термін «політична система» введений в конституційне право Конституцією Болгарії 1971 року. Спеціальна глава

«Політична система» існувала в Конституції СРСР 1977 року. В теперішній час цей термін існує в небагатьох конституціях, наприклад, в Конституції Єгипту 1971 року, Чехії 1992 року. Однак і там, де термін «політична система» не використовується, і там, де його трактування має обмежений характер, конституція в тому, чи іншому обсязі передбачає даний термін, хоча і в різних главах, розділах та статтях, а також регулює різні компоненти, сторони, частини політичної системи: держава, політичний режим, часто — політичні партії [1, с. 156].

Поняття «політична система» можна розглядати в широкому і вузькому сенсі. В широкому сенсі «політична система» — це комплекс інституційних утворень, які виявляють потреби та інтереси соціальних груп, формують та організують взаємодію людей зі здійснення публічної влади на відповідній території. До числа таких утворень входять держава, політичні партії, громадсько-політичні організації та рухи. Елементами політичного життя виступають і засоби масової інформації [2, с. 113].

У вузькому сенсі «політична система є комплексом організацій, за допомогою яких здійснюється політична влада або які впливають на її здійснення. Вони створюють структуру політичної системи і називаються в науці конституційного права суб'єктами політичної системи». Таким чином, політична система визначає відношення з приводу здійснення публічної влади в інтересах суспільства. Держава тут розглядається як одне з проявів публічної влади. Державна влада ж здійснюється трьома гілками влади: виконавчою, законодавчою і судовою, що виражає народовладдя у формах представницької і безпосередньої демократії та участь громадян у політичних проблемах. А. М. Кокотов в якості суб'єктів політичної системи розглядає державу, політичні партії, громадсько-політичні рухи, організовані групи тиску (лобі) та засоби масової інформації [3, с. 16].

Отже, до політичних повинні відноситися ті права, які надають можливість громадянам брати участь у політичному житті суспільства, проявляючи себе в якості самостійного та вільного учасника політичного процесу, а також у складі окремих груп, рухів, об'єднань тощо.

Поряд з політичними правами і свободами в міжнародних актах і в науці конституційного права залежно від змісту прийнято виділяти

ще низку основних прав і свобод людини й громадянина. Так одні автори виділяють особисті права і свободи, політичні і соціально-економічні, а інші — особисті права і свободи, політичні, економічні, соціально-культурні. В роботах радянського періоду виділялись соціально-економічні, політичні і культурні права [4, с. 110]. «Очевидно, що коли мова йде про оцінювання прав та юридично закріплених свобод громадян, необхідно враховувати, що їх вибір змінюється, оскільки змінюються оцінки від людини до людини, від часу до часу; змінюється, отже, і перевага (преференції) цінностей, тобто те, що було більш цінним, переважним, стає для особистості менш цінним, і, навпаки...» [5, с. 25].

Однак у кожному випадку класифікації основних прав і свобод людини й громадянина, ми бачимо, виокремлення політичних прав і свобод до окремої групи. На наш погляд, політичні права є інструментом боротьби і за всі інші права і свободи людини й громадянина. Вони є необхідною умовою для реалізації інших прав. Так, наприклад, безробітний або бездомний, для якого політичні права відходять на другий план, ніколи не зможе користуватися правом на працю або правом на житло, якщо не буде мати для цього необхідні політичні права.

Характеризуючи політичні права і свободи не слід забувати, вони мають властивості, характерні для всіх прав людини, є лише складовою одиницею загальної системи прав і свобод українських громадян: вони захищають основні, базові цінності та інтереси особистості; вони є суб'єктивними правами, вони є природними, невід'ємними правами; гарантовані державою, закріплені в правових нормах і захищаються відповідно до загальноприйнятих принципів міжнародного права; політичні права є загальними, оскільки можливість їх здійснення повинна бути у кожної людини без винятку, незалежно від статі, раси, національності тощо.

Що ж відрізняє політичні права від інших груп прав (особистих, економічних, соціальних і культурних)? Низка авторів при визначенні поняття політичних прав перераховують найбільш відмітні ознаки даної групи. Так, на думку В. Є Чиркіна, політичні права пов'язані з участю у суспільно-політичному житті, з формуванням органів держави, з організованим тиском на державну владу (наприклад, шляхом політичних демонстрацій) [6, с. 72].

На наш погляд, формулювання «організований тиск на державну владу» представляється не зовсім коректним, і правильніше в даному випадку використовувати поняття «вплив на владу». Оскільки політичні права і свободи представляють собою систему основних заходів і способів впливу як на організацію та діяльність держави, її органів та інших суб'єктів політичної системи (тобто політичну область суспільних відносин), так і участь індивіда у соціальному житті в цілому (участь в управлінні справами держави, участь в житті суспільства). На думку Н. Л. Гранат, реалізація політичних прав і свобод дозволяє громадянам брати участь в політичному житті суспільства, в управлінні державою [7, с. 144]. А. А. Мішин вважає, що політичні права і свободи визначають правовий стан громадянина в системі суспільних відносин, які виникають в процесі здійснення державної влади [8, с. 69]. Ф. А. Хоменюк розглядає політичні права через сукупність юридичних і фактичних можливостей для участі громадян в суспільно-політичній і державній діяльності, розвитку їх ініціативи і самодіяльності [9, с. 5]. М. С. Бондарь вважає, що «особливість політичних прав і свобод полягає в тому, що вони безпосередньо пов'язані з організацією та здійсненням політичної влади в державі, характеризують положення особистості в політичних відносинах та мають яскраво виражений політичний зміст» [10, с. 169].

Таким чином, безумовно, одним з ключових ознак для даного виду прав є, перш за все, можливість участі у суспільно-політичній сфері діяльності держави. Сутність політичних прав і свобод багато в чому залежить від специфіки і взаємовідносин між людиною і державою. Політичні права і свободи включають наступні зв'язки між державою і його громадянами: по-перше, право брати участь в управлінні державою, по-друге, право впливати на політичні відносини.

І. С. Яценко вважає, що політичні права і свободи громадян безпосередньо пов'язані з організацією та здійсненням влади в державі [11, с. 222]. Є. І. Козлова і М. Б. Смолянський, визначаючи політичні права, вказують на те, що вони на відміну від інших груп прав, забезпечують реалізацію однієї з важливіших основ конституційного устрою — народовладдя [12, с. 268; 13, с. 183]. В. Л. Поляков визначає політичні свободи як «політичні відносини між громадянином і народом у зв'язку зі здійсненням влади, які неминуче мають класо-

вий зміст, з одного боку, або ж як спосіб залучення народу до управління державою, тобто форму прояву і здійснення демократії на праві, з іншого боку» [14, с. 3]. Така позиція представляється нам вірною.

На нашу думку, політичні права надають народу реальну значущість як первинного джерела влади, складають органічну основу демократії і виступають як цінності, якими влада повинна обмежувати себе і на які повинна орієнтуватися. Саме за допомогою політичних прав громадянин стає учасником політичного процесу, отримує можливість здійснювати вплив на політичне життя суспільства, брати участь у формуванні і здійсненні державної влади. Крім того, слід вказати на ще одну особливість досліджуваної категорії прав. Справа в тому, що політичні права забезпечують активну самореалізацію людини в суспільстві. І класифікуючи політичні права, можна виділити в окрему групу правочинності з активної участі в житті суспільства. Але обов'язковою стороною правовідносин при реалізації політичних прав і свобод є держава. Саме такий підхід є абсолютно обґрунтованим, оскільки політичні права, на відміну від інших прав, найбільшим чином пов'язані з державою і націлені на активне включення кожного індивідууму в життя країни та в управління її справами. Вони здійснюють безпосередній вплив на міцність підвалин конституційного устрою, на реальність його демократизму та на рівень політичної культури населення.

Важливою відмінністю політичних прав, на які вказують практично всі дослідники, є їх тісний зв'язок з володінням громадянством держави. Більшість політичних прав і свобод, відповідно до Конституції України, визнаються за громадянами. Однак, наприклад, право на об'єднання, свобода думки і слова гарантуються кожній людині, окремі виборчі права надаються не тільки громадянам, але й іноземцям. Представляється, що за даним питанням більш правильною позиція Н. В. Васильєвої і Ю. В. Герасименко, які вважають, що окремі положення Конституції, які закріплюють політичні права, необґрунтовано звужують коло правочинностей суб'єктів. У підтвердження цього можна навести низку міжнародних документів, наприклад Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, які закріплюють окремі політичні права за кожною людиною. Таким чином,

політичні права і свободи визначає від інших прав і свобод обмеження числа носіїв (суб'єктів) цих прав. Переважно вони належать тільки громадянам держави.

На відміну від інших прав людини, де особистість виступає в якості індивідуальності, яка має неповторні та своєрідні особливості (громадянські права), трудівника і власника (економічні права), учасника соціального і культурного життя (соціальні і культурні права), в політичних правах втілюються інтереси людини як політичного діяча, учасника політичних процесів, які здійснюються в суспільстві. Ці права безпосередньо пов'язані з політикою, з можливістю участі особистості у суспільно-політичному житті держави. Політичні права і свободи передбачають активну участь індивідуумів в управлінні справами держави.

Важливо й те, що групи прав і свобод не настільки розрізняються за своїм змістом, щоб можна було говорити про якісно відмітну сферу суспільних відносин. За суттю права людини є інтерпретацією ідеалів гуманізму: свободи, рівноправ'я, солідарності та справедливості, які є цілісним явищем щодо тих завдань, в ім'я рішення яких вони і з'явилися. Всі права взаємно пов'язані і обумовлені. Комплекс прав і свобод є універсальним і об'єктивним.

Ідеал вільної людської особистості, вільної від страху і нудьги, може бути здійснений тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами, так само як і своїми громадянськими і політичними правами — зазначено у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. В юридичній науці спори про те, які права більш або менш важливі та цінні, характеризуються як безперспективні, тобто йдеться про те, що перевага однієї групи прав можлива лише за зневаженням до іншої. Таким чином, поділ прав і свобод за ступенем важливості повинно категорично спростуватися, тобто кожне право є необхідним для нормальної життєдіяльності членів суспільства.

Поділ прав і свобод на громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні здійснюється за сферами життєдіяльності, відповідно до предмету правового регулювання, тобто характеру суспільних відносин, які регулюються правом та реальним змістом основних прав і свобод.

Так, громадянські права людини індивідуалізують особистість, сприяють найкращому прояву духовних інтересів, схильностей, особистих здатностей. Вони гарантують можливість безперешкодного вибору різних варіантів поведінки в сфері індивідуальної свободи. Економічні права забезпечують людині вільне розпорядження основними факторами господарської діяльності. Соціальні права гарантують людині гідний рівень життя і соціальну захищеність. Культурні права є духовними розвитком людини.

Політичні ж права і свободи діють в сфері політичного права життя суспільства, вони спрямовані на активне включення людини у політичні процеси, на участь у суспільно-політичній сфері діяльності держави. Реалізація цих прав породжує контакт громадян зі «світом політики». Таким чином, головна змістова своєрідність політичних прав і свобод полягає у сфері їх здійснення, у можливостях, які вони надають індивідам у суспільстві. Розглядаючи політичні права і свободи в рамках суб'єктивного права, визначаючи їх через категорію «можливості», можна припустити, що якщо оцінювати загальне у всіх елементів, які складають систему основних прав і свобод громадян, то можна виділити таке загальне: по-перше, це можливість деякої дії (бездіяльність); по-друге, це легітимізація такої можливості у правовій системі; по-третє, завжди є ціль (або сфера) реалізації даного суб'єктивного права. І, нарешті, по-четверте, завжди є вказівка на межі реалізації даного права. Що стосується відмітних рис політичних прав і свобод, то вони представляють собою вже розглянуту специфіку взаємовідносин між державою і громадянином, які спрямовані не на забезпечення автономії людини, а на його прояв в якості активного учасника політичного процесу.

Сфера дії політичних прав і свобод на відміну, наприклад, від соціально-економічних прав є більш універсальною. Адже соціально-економічні права відносяться в повній мірі тільки до економічно активного населення, головним чином до тих, хто працює за наймом, причому до тієї їх частини, яка могла бути віднесена до звичайних, не елітарних робітників. Політичними ж правами можуть володіти всі без винятку громадяни відповідної держави, які досягли певного віку. Вони характеризуються більшим ступенем визначеності, чіткості і жорсткості, ніж інші основні права і свободи. Так в юридичній літературі зазначається, що фундаментом великої кількості

провідних прав і свобод слугують саме загальні і широкі поняття, такі як «справедливий», «гідний», «розумний» тощо.

Конституція України закріплює найбільш важливі як з точки зору суспільства, так і з точки зору індивіда, права і свободи та визначає їх як основні і фундаментальні. На наш погляд, конституційні права на відміну від всіх інших прав і обов'язків фіксують найбільш істотні, корінні, принципові зв'язки та відносини між суспільством і особою, державою і громадянином. Можна також пояснити конституційне закріплення низки прав і свобод наявністю у них особливих юридичних властивостей (загальність, особливий механізм реалізації тощо). Безумовно, конституційні права складають основу прав і свобод і носять загальний характер, оскільки вони є рівними і єдиними для всіх без винятку, вони закріплюються за кожною людиною і громадянином і можливість їх здійснення за кожним повинна забезпечуватися підвищеним захистом з боку держави.

Політичні права людини є суб'єктивними правами, які виражають реальні можливості індивіда, закріплені в Конституціях і законах. Це один з різновидів суб'єктивних прав особистості, до числа яких також відносять і права громадянина. Прийнято вважати, що суб'єктивне право як юридична категорія розкривається через набір певних ознак: можливість користування даним соціальним благом; повноваження здійснювати певні дії та вимагати відповідні дії від інших осіб; свободу поведінки та вчинків в межах, встановлених нормою права; можливість звернутися до держави для захисту порушеного права. Під можливістю розуміється те, що за наявності певних обставин може настати реальність та перетворитися в дійсність. Ця особливість можливостей властива для всіх закріплених в Конституції України, в тому числі і політичних.

Таким чином, якщо говорити про права людини в цілому, то серед них, як вже зазначалось, виділяють громадянські, політичні, економічні, соціальні і культурні. Права громадянина, в свою чергу, як правило, класифікуються на галузеві права — адміністративні, громадянські, кримінально-процесуальні тощо. Ми певні, що систему права можна представити як взаємозв'язок елементів, розташованих у вигляді піраміди та передбачаючи деяку ієрархію. На чолі цієї піраміди знаходиться конституційне право, а від нього до низу розташовані найбільш крупні, традиційні галузі права.

Використана література:

1. *Енгибарян Р. В.* Сравнительное конституционное право: Учебное пособие. — Ростов н/Д., 2007. — С. 156.
2. *Политология* : Учеб. / Отв. ред. В. Д. Перевалов. — М.: Наука, 1999. — С. 113.
3. *Конституционное право России*: Учеб. / Отв. ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кукушкин. — Екатеринбург, 2001. — С. 16.
4. *Денисов А. И., Кириченко М. Г.* Советское государственное право. — М.: Юрид. лит., 2001. — С. 110.
5. *Черданцев А. Ф.* Теория государства и права. — М.: Наука, 2001. — С. 25.
6. *Чиркин В. Е.* Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрид. лит., 2005. — С. 72.
7. *Конституционное право*: Учеб. / Отв. ред. В. В. Лазарев. — М.: Юрид. лит., 1999. — С. 144.
8. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Наука, 2006. — С. 69.
9. *Хоменюк Ф. А.* Политические свободы граждан СРСР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 1995. — С. 5.
10. *Бондарь Н. С.* Права человека и Конституция России: трудный путь к свободе. — Ростов-н/Д, 1996. — С. 169.
11. *Мархгейм М. В., Смоленский М. Б., Яценко И. С.* Конституционное право Российской Федерации. — М.: Наука, 2001. — С. 222.
12. *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России: Учеб. — М.: Юрид. лит., 2004. — С. 268.
13. *Смоленский М. Б.* Конституционное (государственное право) России : Учеб. — Ростов-н/Д., 2002. — С. 183.
14. *Поляков В. Л.* Конституционное право советских граждан на свободу слова. — Саратов, 1977. — С. 3.

Г. В. ЗАДОРЖНЯ,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Юридичного факультету Київської державної академії
водного транспорту імені гетьмана П. Конашевича-Сагайдачного*

**ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОВНОВАЖЕНЬ
ГЛАВИ ДЕРЖАВИ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН
ЩОДО ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ**

На сьогодні чимало науковців та й політиків розмірковують над питанням: чи зміниться правовий статус глави держави, його місце і

роль в механізмі державної влади після завершення конституційної реформи. Спробуємо проаналізувати це питання під кутом зору установчих повноважень глави держави щодо органів прокуратури. На перший погляд може постати питання: чому саме органи прокуратури обрані як об'єкт виміру можливої трансформації установчих повноважень глави держави. Відповідь зумовлена насамперед правовим статусом органів прокуратури.

Прокуратура — це інститут, який не тільки відповідає об'єктивним потребам суспільства, а й підсилює механізм стримувань і противаг у системі поділу державної влади. Саме принцип поділу влади і суворі відповідність діяльності прокуратури Конституції і законам України є основою основ її незалежності. Тільки як орган, незалежний від інших гілок влади, прокуратура може ефективно виконувати свої функції. Цим об'єктивним, науково обґрунтованим положенням нині протистоять будь-які кон'юнктурні інтереси, політичні і особисті амбіції, спрямовані на обмеження самостійності і незалежності прокуратури, послаблення її ролі у забезпеченні законності та здійсненні боротьби із злочинністю [2, с. 350]. Отже, нормативно-правовий аналіз можливої трансформації установчих повноважень глави держави щодо органів прокуратури дозволить виявити не лише тенденції державотворчих змін, а й ступінь їх демократизації.

Зазначу, що установчі повноваження глави держави — це його права та обов'язки у сфері утворення, реорганізації та ліквідації інших органів державної влади. Глава держави, зважаючи на його особливу значимість в механізмі державної влади, зазвичай здійснює установчі повноваження щодо тих державних органів, які відповідно до законодавства наділені винятково важливими повноваженнями у сфері здійснення державної влади. Безперечно, до когорти таких органів публічної влади належить і прокуратура. Зауважу, що необхідність дослідження установчих повноважень глави держави щодо органів прокуратури, зумовлена низкою об'єктивних чинників, зокрема, незавершеністю конституційного процесу в Україні, пошуком оптимальної моделі не тільки інституту президента в механізмі держави, а й органів прокуратури, нагальною необхідністю прийняття нового закону про прокуратуру, а також відсутністю ґрунтовних досліджень цього питання в науковій літературі.

Мета цієї публікації полягає в здійсненні порівняльного аналізу установчих повноважень глави держави в Україні та в ряді зарубіжних країн щодо органів прокуратури. Передбачається, що дослідження цього питання з урахуванням набутого іншими країнами досвіду в цій сфері, сприятиме формуванню оптимальної моделі досліджуваних установчих повноважень Президента України, допоможе на фоні різного формату участі зарубіжних глав держав у механізмі формування органів прокуратури проаналізувати національний досвід і визначити можливі недоліки та позитивні аспекти наведених правовідносин.

Аналіз законодавства як України, так і низки інших країн світу дає підстави стверджувати, що обсяг установчих повноважень глави держави щодо органів публічного обвинувачення має істотні відмінності.

Так, Президент України відповідно до положень пункту 11 частини 1 статті 106 Конституції України призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади. З наведеного вбачається й певна специфіка таких установчих повноважень Президента України:

— по-перше, його установчі повноваження поширюються не на всю систему органів прокуратури, а лише відносно Генерального прокурора України;

— по-друге, глава держави обмежений волею парламенту лише щодо призначення Генерального прокурора України, натомість Президент України може своїм указом звільнити прокурора з цієї посади вже без згоди на те парламенту;

— по-третє, національне законодавство не передбачає проведення обов'язкових попередніх консультацій з вищими посадовими особами інших органів державної влади, предметом яких є доцільність звільнення з посади Генерального прокурора України;

— по-четверте, Основний Закон України не містить жодних підстав та обмежень щодо звільнення главою держави Генерального прокурора України.

Отже, з наведеного вбачається, що за таких обставин дії глави держави щодо реалізації ним установчих повноважень відносно очільника прокуратури не є самостійними, оскільки частково пов'язані волею парламенту.

Водночас дещо інший зміст установчих повноважень глави держави відносно органів прокуратури визначений законодавством Франції. Зауважу, що органи прокуратури Франції у своїй діяльності підпорядковані міністру юстиції. Крім того, органи прокуратури Франції діють у системі судової влади. Так, Генеральний прокурор при Касаційному суді є вищою посадовою особою, яка займає особливе місце не тільки в системі органів прокуратури, а й судів, наприклад, під його наглядом перебувають усі посадові особи судової поліції [1, с. 133].

Установчі повноваження Президента Франції щодо системи органів прокуратури полягають у тому, що глава держави призначає на посади та звільняє з посад усіх прокурорів. Проте такі повноваження Президента Франції не є дискреційними. Це пов'язано з тим, що призначення, звільнення, переміщення прокурорів президент здійснює на підставі рекомендацій міністра юстиції, які формуються ним з урахуванням висновків Вищої Ради магістратури Франції, яка складається із двох палат (*formations*), одна з яких наділена юрисдикцією відносно судів, інша — прокурорів (стаття 65 Конституції Франції). Палата, компетентна відносно прокурорів, включає крім Президента Республіки і міністра юстиції, п'ять прокурорів, одного суддю, одного державного радника і трьох осіб, які не входять ні до складу парламенту, ні до органів судової влади і призначаються до складу цієї палати відповідно Президентом Республіки, головою Національних зборів і головою Сенату.

Отже, установчі повноваження Президента Франції щодо органів прокуратури, на відміну від Президента України поширюються не тільки відносно Генерального прокурора, а й усіх інших посадових осіб органів прокуратури, разом з тим, він у своїх діях пов'язаний волею такого компетентного органу влади як Вищої Ради магістратури Франції.

В Іспанії, яка за формою державного правління є монархією, глава держави також наділений установчими повноваженнями щодо органів прокуратури. Так, король відповідно до вимог статті 124 Конституції Іспанії від 27 грудня 1978 року призначає Генерального прокурора держави за пропозицією уряду з урахуванням думки Генеральної ради судової влади. Закон Королівства Іспанії «Про статут Служби державного представництва» від 30 грудня 1981 року,

визначив, що Генеральна рада судової влади, яка формується з числа визнаних іспанських юристів, які мають стаж роботи у сфері юриспруденції понад 15 років, готує звіт щодо пропозиції кандидатури на цю посаду і подає до парламенту для того, щоб обрана особа постала перед відповідним комітетом палати парламенту відповідно до вимог парламентського регламенту з метою оцінки заслуг та придатності запропонованого кандидата для роботи на цій посаді. Примітно, що новообраний Генеральний прокурор держави після його призначення приймає присягу перед Королем. Отже, глава держави Іспанії щодо органів прокуратури також наділений установчими повноваженнями, проте останні не є дискреційними, оскільки їх реалізація пов'язана волею інших представників влади.

Примітно, що в Португалії глава держави, подібно як і в правовому механізмі розподілу влади в сусідній Іспанії, поділяє установчі повноваження щодо органів прокуратури з урядом. Дійсно, Президент Португалії уповноважений призначати Генерального прокурора Республіки саме за поданням уряду. Водночас глава держави має право достроково звільнити Генерального прокурора Республіки із цієї посади, якщо буде внесена відповідна пропозиція уряду. Крім конституції правовий статус, структуру і порядок діяльності органів прокуратури визначає Закон Португальської Республіки «Статут Служби публічного представництва» від 15 жовтня 1986 року, проте цей документ не конкретизує установчі повноваження глави держави.

Переконана, що для повноти дослідження варто проаналізувати під кутом зору обраної теми законодавство сусідньої Польщі. У цій державі Генерального прокурора відповідно до положень статті 10а Закону Республіки Польща «Про прокуратуру» від 20 червня 1985 р. призначає Президент Республіки Польща. Таке призначення він здійснює не пізніше ніж протягом трьох місяців перед завершенням каденції Генерального прокуратора або протягом трьох місяців після завершення відбору кандидатів, визначених Національною радою судівництва і Національною радою прокуратури.

Отже, установчі повноваження глави Польщі можуть реалізуватися лише щодо тих претендентів на посаду Генерального прокурора, яких запропонують ці дві Ради. Проте політико-юридичної ваги та авторитету Президенту Польщі додає те, що у випадках передбаче-

них законом, він має право звільнити Генерального прокуратора із займаної ним посади.

У контексті цього дослідження, не зайвим буде зауважити й те, що правова система деяких європейських держав не закріпила за главою держави жодних установчих повноважень щодо органів прокуратури та їх посадових осіб. До когорти таких держав належить Естонія.

Дійсно, Президент Естонії не наділений установчими повноваженнями щодо органів прокуратури. Це зумовлено тим, що глава держави в Естонії обирається парламентом, тому й обсяг його повноважень є незначним. Це по-перше. По-друге, прокуратура є складовим інститутом державної влади, що входить до Міністерства юстиції Естонії. Тому Державний (генеральний) прокурор відповідно до §16 Закону Естонської Республіки «Про прокуратуру» від 22 квітня 1998 року призначається на посаду Урядом за пропозицією міністра юстиції і з урахуванням думки конституційної комісії Державних зборів (Рійгікогу). Відтак, глава держави у парламентській республіці, якою є Естонія, не наділений установчими повноваженнями в сфері органів прокуратури.

Для отримання системного аналізу, цікавим є питання щодо змісту та обсягу установчих повноважень глави держави щодо органів прокуратури і в інших прибалтійських республіках, зокрема Литві та Латвії.

Так, Конституція Литви від 25 жовтня 1992 року визначила наступне: «Порядок призначення прокурорів і слідчих та їх статус встановлюються законом». Натомість Закон Литви «Про прокуратуру» від 13 жовтня 1994 року дає досить розгорнуту картину формування органів прокуратури. Так, Президент Литви відповідно до положень цього Закону наділений повноваженнями призначати Генерального прокурора та звільняти його з цієї посади строком на 7 років. Крім того, Президент Литви також призначає і звільняє його заступників з посад за поданням Генерального прокурора. Натомість останній уповноважений призначати всіх інших прокурорів на невизначений строк. Отже, Президент Литви, який відповідно до частини 2 статті 28 Конституції Литви обирається громадянами Литовської Республіки строком на 5 років на основі загального, рівного та прямого виборчого права, відіграє важливу роль у механізмі держави, що вбачається зі змісту наведених установчих повноважень.

Натомість Президент Латвії такими установчими повноваженнями щодо органів прокуратури, як глава Литви, не наділений. Це здебільшого пов'язано з його правовим статусом, зокрема тим, що він відповідно до статті 35 Конституції Латвії від 15 лютого 1922 року (до речі, Латвія — єдина із колишніх радянських республік, яка відновила дію довоєнної конституції), обирається Сеймом, а не громадянами держави. Тому відповідно — Президент Латвії наділений тим обсягом повноважень, який йому делегують лише члени парламенту, а не громадяни держави в цілому. Відтак, з огляду на те, що Латвія є парламентською республікою, закономірним є те, що Генерального прокурора затверджує на посаді не глава держави, а парламент, тобто Сейм, за пропозицією голови Верховного Суду. Отже, країни Прибалтики, незважаючи на їх належність до романо-германської правової системи, значну історичну спільність та фактично ментальну єдність виробили неоднакову юридичну практику щодо механізму формування органів прокуратури та місця і ролі глави держави в цьому механізмі.

Досить цікава і специфічна модель формування органів прокуратури у Словенії. Так, глава держави Словенії не наділений установчими повноваженнями щодо органів прокуратури. У цій державі установчі повноваження щодо органів прокуратури поділяють між собою парламент та уряд: Генеральний прокурор Словенії призначається парламентом, а вищестоящі прокурори — урядом Республіки за поданням міністра юстиції

Принагідно зауважу, що в Молдові глава держави теж поступається установчими повноваженнями щодо органів прокуратури парламенту. Так, відповідно до статті 40 Закону Республіки Молдова «Про прокуратуру» від 25 грудня 2008 року Генеральний прокурор призначається на посаду парламентом за поданням Голови Парламенту.

У контексті цього дослідження заслуговує на увагу й досвід Грузії, яка в умовах сьогодення досить активно здійснює низку правових реформ, однією з яких є адміністративно-управлінська. Так, Закон Республіки Грузія «Про прокуратуру в Республіці Грузія» від 21 жовтня 2008 року визначив, що прокуратура Грузії є державним органом у системі Міністерства юстиції Грузії. Це зумовило відповідний розподіл посад в органах прокуратури. Керівний склад органів прокуратури відповідно до положень статті 2 цього Закону становлять: про-

курор — Міністр юстиції Грузії та Генеральний прокурор Грузії. Варто зауважити, що установчі повноваження щодо органів прокуратури поділяють між собою глава держави і Міністр юстиції. Так, Президент Грузії призначає і звільняє Генерального прокурора за поданням Міністра юстиції. Водночас Президент Грузії як глава держави наділений ще й контрольними повноваженнями щодо органів прокуратури, зокрема він час від часу заслуховує інформацію Міністра юстиції або Генерального прокурора про діяльність органів прокуратури, проте ця інформація не може стосуватися кримінального провадження, за винятком випадків, безпосередньо передбачених законодавством Грузії, міжнародними договорами та угодами. Отже, установчі повноваження Президента Грузії щодо органів прокуратури не є дискреційними, проте він наділений достатніми важелями впливу на ці органи.

Конституція Італії від 22 грудня 1947 року у главі IV «Магістратура» регламентує правовий статус органів прокуратури, порядок організації їх роботи, а також призначення в механізмі державної влади. Так, у статті 112 цієї Конституції зазначено: «Прокуратура зобов'язана здійснювати кримінальне переслідування». Разом з тим, аналіз норм Основного Закону Італії дає підстави вважати, що цей документ не наділив главу держави установчими повноваженнями щодо органів прокуратури. Дійсно, прокурорів в Італії довічно обирає такий суддівський орган як Верховна рада суддів, натомість Президент Італії відповідно до положень статті 104 Конституції Італії головує у Вищій раді магістрату, до складу якої входять Перший голова і Генеральний прокурор Касаційного суду. Отже, Президент Італії не наділений установчими повноваженнями щодо органів прокуратури, що зумовлено низкою чинників, зокрема парламентською формою державного правління, належністю органів прокуратури до судової системи Італії тощо. Проте наділення глави держави управлінськими повноваженнями щодо органів прокуратури, яке здійснюється шляхом його головування у Вищій раді магістрату, компенсує відсутність відповідних установчих прав щодо цих органів.

Системний аналіз законодавства ряду європейських держав показує, що установчі повноваження глави держави щодо органів прокуратури здебільшого пов'язана згодою інших державних органів, серед яких вирізняється уряд. Наприклад, Президент Фінляндії від-

повідно до положень § 104 Основного закону Фінляндії уповноважений призначати на посаду Генерального прокурора. Проте такі установчі повноваження глави держави реалізуються за рекомендацією Державної ради, до складу якої належить Прем'єр-міністр Фінляндії та міністри.

Цікавим є питання розподілу установчих повноважень у правових системах тих країн світу, в яких інститут президентства представлений не тільки власне самим президентом держави, а й віце-президентом. До когорти таких держав належить Кіпр. Примітно, що Конституція Республіки Кіпр від 16 серпня 1960 р. закріпила установчі повноваження щодо органів прокуратури як за Президентом Кіпру, так і віце-президентом республіки. Так, відповідно до статті 112 цієї Конституції Президент та віце-президент республіки спільно призначають двох осіб з числа тих, хто наділений якостями, необхідними для перебування на посаді членів Верховного суду: одного — на посаду Генерального прокурора Республіки, іншого — на посаду заступника Генерального прокурора Республіки, виходячи з правила, що Генеральний прокурор і заступник Генерального прокурора Республіки не повинні належати до однієї і тієї ж громади. Зауважу, що такими громадами в державі є греки і турки.

Не зайвим у цьому дослідженні є вивчення досвіду Румунії. Зауважу, що Конституція Румунії від 21 листопада 1991 р. не встановила порядок призначення на посаду Генерального прокурора, проте визначила, що прокуратори здійснюють свою діяльність під адміністративним управлінням Міністерства юстиції (стаття 131). Відтак, міністр юстиції, який через генерального прокурора при Верховному Суді, прокурорів при касаційних судах або через спеціально призначених прокурорів здійснює контроль за діяльністю всіх прокурорів, має щодо діяльності органів прокуратури досить значні повноваження, в тому числі й установчі. Так, Генерального прокурора, який очолює прокуратуру при Верховному Суді, призначає та звільняє з посади Президент Румунії за поданням міністра юстиції. Крім того, Президентом Румунії за поданням Вищої Ради магістратури, до складу котрої входять 10 суддів і п'ять прокурорів, безстроково призначаються на посаду прокурори усіх нижчих рівнів. Отже, установчі повноваження Президента Румунії поширюються практично на всю вертикаль органів прокуратури.

Європейська правова система знає й інші механізми формування органів прокуратури, суб'єктами якої не виступають ні глава держави, ні уряд. Так, за статтею 121 Конституції Хорватії прокурори, як і судді, призначаються та звільняються з посади Вищою судовою радою Республіки Хорватія, до складу якої входять голова та 14 членів. Кандидатури голови та членів пропонуються Палатою провінцій і обираються Палатою представників строком на вісім років з числа провідних суддів, прокурорів, адвокатів та професорів відповідно до закону. Отже, Президент Хорватії не наділений жодними установчими повноваженнями щодо органів прокуратури.

Підсумовуючи наведене, можна зробити певні висновки, зокрема, якщо в Україні буде проведена конституційна реформи, то наявність та обсяг установчих повноважень глави держави щодо органів прокуратури та їх посадових осіб, залежатиме, насамперед, від обраної форми державного правління:

а) якщо Україна за результатами цієї реформи стане парламентською республікою, то, очевидно, що Президент України буде позбавлений таких установчих повноважень, зокрема поступиться ними парламенту (як це відбувається в Латвії, Молдові, Словенії), або ж їх реалізація може відійти до певного суддівського органу (Італія);

в) в умовах збереження в Україні змішаної форми державного правління цілком ймовірним є посилення установчих повноважень глави держави щодо органів прокуратури та їх посадових осіб, зокрема Президент України може отримати право за новою Конституцією призначати Генерального прокурора не за згодою парламенту, а за поданням уряду (як це має місце в Іспанії, сусідній Польщі тощо), оскільки главі держави з огляду на низку обставин легше знайти «спільну мову» з урядом, ніж з парламентом.

Використана література:

1. Грицаєнко Л. Р. Прокуратура в країнах Європи : навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Л. Р. Грицаєнко ; Академія прокуратури України. — К. : БІНОВАТОР, 2006. — 400 с. — (Серія «Правознавець»).
2. Органи державної влади України : монографія / [за ред. В. Ф. Погорілка]. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 592 с.

Н. К. ІСАЄВА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

**ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ПОДАТКОВИХ ОРГАНІВ
ТА ЇХ ПОСАДОВИХ ОСІБ
В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ
І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ**

Прийняття Конституції України не стало завершенням конституційного процесу в державі, оскільки розвиток державності зумовлює і розвиток правотворчої діяльності, правової системи, яка базується на конституційних положеннях, а також вдосконалення організації державної влади в Україні. При цьому, пріоритетними в процесі правотворення і державотворення є проблеми забезпечення гарантій реалізації прав та свобод особи і громадянина в Україні.

Права людини визнаються сьогодні надпозитивними цінностями, які складають фундамент конституціоналізму і сучасних конституцій. Саме права людини виступають головним критерієм при перевірці конституційними судами нормативно-правових актів на предмет їх конституційності. Прийнято вважати, що права людини — це є суб'єктивне право індивіда домагатися від держави захисту її матеріальних і духовних інтересів та цінностей. У свою чергу у держави виникає позитивний обов'язок забезпечити належний захист прав людини і негативний обов'язок утримуватися від вчинення дій, якими порушуються або обмежуються права людини [8, с. 258–259].

Відповідно до ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2].

Офіційне тлумачення частини другої статті 55 Конституції України було дане Конституційним Судом України. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп

«Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України» частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод [6].

При цьому, необхідно звернути увагу на те, що позиція Конституційного Суду України полягає в необхідному судовому захисті прав і свобод людини і громадянина навіть в тому випадку, коли сама особа вважає, що її права порушені. Таким чином, позиція особи щодо необхідності захисту своїх прав для початку судового розгляду є основоположною.

Водночас, положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так і інших прав та свобод людини та громадянина, а саме право кожного звернутися до суду, якщо його права порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав і свобод. Ця загальна норма зобов'язує приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмеженим [1].

В податковій сфері конституційне право на судовий захист реалізується статтею 17 Податкового Кодексу України, яка визначає загальний перелік прав платників податків. Зокрема, відповідно до пункту 17.1.7. зазначеної статті платник податків має право оскаржувати в порядку, встановленому Податковим Кодексом України рішення, дії чи бездіяльність контролюючих органів (посадових осіб), надані контролюючими органами роз'яснення. Статтею 56 Податкового Кодексу України визначено, що рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку [5].

Проте, при оскарженні в судовому порядку дій посадових осіб податкових органів під час проведення ними перевірок та оформлення результатів перевірок актами і, зокрема, негативних висновків, відображених в актах, виникає питання, чи можна вважати порушеннями права платника податків, якщо в акті перевірки відображені певні негативні наслідки, але податкове повідомлення-рішення з цього приводу не ухвалене? Чи можуть взагалі порушувати права платника податків дії органів податкової служби з проведення перевірки?

Слід зазначити, що в контрольних повноваженнях будь-якого органу державної влади найбільш, ніж в багатьох інших повноваженнях втілений владний імператив. Так, М. П. Кучерявенко зазначає, що податковий контроль виражає відносини влади і підпорядкування, що ґрунтуються на фіскальних функціях держави, особливістю реалізації яких є чітко виражений їх імперативний характер. Податкова перевірка є одним з основних методів податкового контролю. Об'єктивна передумова застосування цього методу податкового контролю пов'язана з повноваженнями органів, наділених правом на проведення контрольних дій [3, с. 385, 396].

Податковий кодекс України визначає види перевірок, що здійснюються податковими органами, порядок їх здійснення та повноваження податкових органів при їх здійсненні. Так, пунктом 20.1.4. статті 20 Податкового кодексу України, яка визначає права органів податкової служби, визначено, що органи державної податкової служби мають право проводити перевірки платників податків (крім Національного банку України) в порядку, встановленому цим Кодексом. Також, зазначеною статтею закріплені дуже широкі права податкових органів під час здійснення перевірок. Відповідно до зазначеної статті податкові органи під час проведення перевірок мають право вивчати та перевіряти первинні документи, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку, інші реєстри, фінансову, статистичну звітність, пов'язані з обчисленням та сплатою податків і зборів, виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби; проводити контрольні розрахункові операції до початку перевірки, щодо дотримання платником податків проведення готівкових розрахунків та застосування реєстраторів розрахункових операцій; мають право доступу під час

проведення перевірок до територій, приміщень (крім житла громадян) та іншого майна, що використовується для провадження господарської діяльності, та/або є об'єктами оподаткування або використовуються для отримання доходів (прибутку) чи пов'язані з іншими об'єктами оподаткування та/або можуть бути джерелом погашення податкового боргу; мають право під час проведення перевірок вимагати виготовлення платником податків і безоплатно отримувати від них засвідчені підписом платника податків або його посадовою особою та скріплені печаткою (за її наявності) копії документів, що свідчать про порушення вимог податкового законодавства або іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби; перевіряти під час проведення перевірок у платників податків-фізичних осіб, а також у посадових осіб та інших працівників платників податків-юридичних осіб документи, що посвідчують особу.

Це лише головні права податкових органів щодо здійснення перевірок. Порядок їх здійснення детально регламентований главою 8 Податкового Кодексу України. Тобто, законом чітко визначений перелік правомірних дій податкових органів під час проведення ними перевірок, а всі неправомірні дії можуть оскаржуватись в судовому або адміністративному порядку. Дії податкових органів під час проведення перевірок, що виходять за межі встановлених законом норм, порушують права підконтрольних суб'єктів. В широкому розумінні фактично всі неправомірні дії державних органів та їх посадових осіб порушують права громадян, оскільки для перших можливо здійснювати лише те, що дозволено законом, а для других — те, що законом не заборонено.

Судовому захисту підлягають також інтереси, що охороняються законом. Конституційний Суд України Рішенням № 18-рп/2004 від 01 грудня 2004 року визначив, що поняття «охоронюваний законом інтерес» треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, розумності та іншим загальноправовим засадам [7].

Поєднання суб'єктивного податкового права та інтересу чітко визначено М. П. Кучерявенком. Зокрема, суб'єктивне податкове право означає міру дозволеної поведінки, що належить правомочній особі, яка реалізується з метою задоволення його інтересів та забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших осіб [4, с.433].

Таким чином, дії податкових органів та їх посадових осіб, в процесі проведення перевірки можуть бути неправомірними та порушувати права та інтереси платників податків.

Відповідно до чинного законодавства України, публічно-правові спори розглядаються та вирішуються адміністративним судами. Частиною другою статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення [1].

На вирішення адміністративного суду передається публічно-правовий спір, в якому хоча б однією з сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таким чином, порушені права, свободи та законні інтереси особи в публічно-правових відносинах підлягають судовому захисту в адміністративних судах України. Сторонами в цих спорах є позивач — особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано до адміністративного суду адміністративний позов, та суб'єкт владних повноважень, на неправомірні дії якого подана позовна заява до адміністративного суду.

Будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують, змінюють або припиняють права та обов'язки особи в публічно-правових відносинах, які вчинені ними при здійсненні владних повноважень, визначених законодавством можуть бути оскаржені в адміністративному суді. При цьому, основоположним є визначення самою особою порушення її прав та законних інтересів.

Як вже зазначалося, дії посадових осіб та службових осіб податкового органу під час здійснення ними перевірок можуть бути неправомірними і тому можуть бути оскаржені в адміністративному суді.

Відповідно до статті 86 Податкового кодексу України, результати перевірок (крім камеральних та електронних перевірок) оформлюються у формі акта або довідки, які підписуються посадовими особами органу державної податкової служби та платниками податків або їх законними представниками (у разі наявності). У разі встановлення під час перевірки порушень складається акт. Якщо такі порушення відсутні складається довідка.

Акт (довідка), складений за результати перевірки та підписаний посадовими особами, які проводили перевірку у строки, визначені Податковим кодексом України, надається платнику податків або його законному представнику, який зобов'язаний його підписати.

У разі незгоди платника податків з висновками акта такий платник зобов'язаний підписати такий акт перевірки із зауваженнями, які він має право надати разом з підписаним примірником акта або окремо у строки, визначені Податковим кодексом України.

Важливим положенням ст. 86 Податкового кодексу України є те, що відмова платника податків або його законних представників від підписання акта перевірки або отримання його примірника не звільняє платника податків від обов'язку сплатити визначені органом державної податкової служби за результатами перевірки грошові зобов'язання.

Таким чином, акт перевірки є документом, що складений повноваженою особою і має юридичні наслідки.

Порядок оформлення результатів документальних перевірок з питань дотримання податкового валютного законодавства затверджено наказом Державної податкової адміністрації України від 22.12.2010 р. № 984. Пунктом 8 зазначеного Порядку визначено, що акт — це службовий документ, який підтверджує факт проведення документальної перевірки фінансово-господарської діяльності платника податків і є носієм доказової інформації про виявлені порушення вимог податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби.

Також пунктом 6 розділу I Порядку визначено правила складання висновку акта, викладення виявлених перевіркою порушень податкового, валютного та іншого законодавства, контроль за дотриман-

ням якого покладено на органи державної податкової служби з обов'язковим посиланням на положення законодавчих актів.

Зазначений Порядок вимагає від осіб, що здійснювали перевірку платника податків викладення в акті фактів виявлених порушень об'єктивно, в повній мірі, чітко та з посиланням на первинні або інші документи, які зафіксовані в бухгалтерському та податковому обліку, що підтверджують наявність зазначених фактів.

Така детальна регламентація порядку складання підписання акта та визначення в законі наслідків відмови його підписання свідчать про особливу важливість цього документу, який є підставою для нарахування фінансових санкцій та застосування інших видів юридичної відповідальності. В цьому документі офіційно закріплюються всі наслідки перевірки, включаючи і можливі неправомірні.

Тому саме акт є підставою для платника податків не просто вважати, що його права порушені, а обґрунтовано доводити це, посиляючись на офіційні висновки щодо наслідків перевірки, які зроблені повноваженою посадовою особою органу державної податкової служби.

Враховуючи зазначене, оскарження платниками податків актів перевірок податкових органів в адміністративних судах є правомірним та обґрунтованим.

Використана література:

1. *Кодекс адміністративного судочинства України* [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. *Конституція України* : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
3. *Кучерявенко М. П.* Податкові процедури: правова природа і класифікація / М. П. Кучерявенко. — К. : Правова єдність, 2009. — 459 с.
4. *Кучерявенко Н. П.* Курс податкового права : в 6 т. / Н. П. Кучерявенко : Т. 2 : Введение в теорию податкового права. — Х. : Легас, 2004. — 600 с.
5. *Податковий кодекс України*. № 2755-УІІ від 02.12.2010 року // // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13-17.
6. *Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України»* [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>

7. *Рішення* Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>
8. *Савчин М. В.* Права людини / М. В. Савчин // Мала енциклопедія конституційного права. За заг. ред. Ю. Л. Бошицького. — К.: Кондор-Видавництво, 2012. — С. 258–266.

В. М. КАМПО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
суддя Конституційного Суду України у відставці,
Заслужений юрист України*

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ «КОНСТИТУЦІЙНОЇ» ЛЮДИНИ ТА ОРГАНУ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ У СВІТЛІ АНТРОПОЛОГІЧНОГО ПІДХОДУ

*Антропологізація полягає у тому,
що саме людина стає центральним об'єктом
загальнотеоретичного праводержавознавства*

П. М. Рабінович

Вступні зауваження. Антропологічні дослідження в Україні все частіше торкаються питань конституційних дисциплін (конституційного права, конституційного процесуального права, конституційної юстиції, конституційного судочинства тощо) [2, с. 115–120, 149–164], що само по собі дуже позитивно. Таким чином, на нашу думку, формується ще один перспективний науковий напрям, який, сподіваємось, вже у найближчому майбутньому зможе допомогти вирішенню тих складних, часом незручних і нестандартних проблем, які сьогодні стоять перед зазначеними дисциплінами.

Антропологія права, що вже є загально визнаною, філософсько-правовою і теоретичною наукою та навчальною дисципліною [1; 7], сприяє розвитку інших юридичних наук даного напрямку, зокрема, антропології конституційних дисциплін, що як молоді науки пере-

живають етап становлення з усіма його труднощами і проблемами. На цьому етапі перед вченими, які зайняті антропологічними дослідженнями у галузі цих дисциплін, на наш погляд, стоїть кілька важливих наукових завдань:

а) визначити свій специфічний предмет дослідження та відділити його від предметів суміжних — у межах антропологічного напрямку — юридичних дисциплін;

б) з'ясувати пріоритетні антропологічні теми та проблеми, над якими вчені у галузі конституційних дисциплін повинні першочергово працювати;

в) вести постійний антропологічний моніторинг конституційно-правових рішень, інших дій та подій, інформацій тощо як всередині держави, так і за її межами;

г) прогнозувати і програмувати тенденції та закономірності розвитку антропологічних явищ і процесів у галузі конституційних дисциплін і т. д.

Серед конституційних дисциплін окреме місце займає доктрина конституційної юстиції, тобто галузь спеціальних знань про конституційне правосуддя, що гарантує — на основі положень Конституції і законів України — захист гідності людини, її прав та основоположних свобод. Саме дана галузь правосуддя виконує ключову роль у такому захисті, який також здійснюють й інші різновиди юстиції (адміністративна, цивільна тощо).

Очевидно, що предметом антропологічних досліджень конституційної юстиції, насамперед, мають бути фактори антропологічного впливу на правові та фактичні відносини між українськими громадянами та єдиним органом конституційної юрисдикції — Конституційним Судом України (далі — КСУ). Мова йде про закладені у цих відносинах як сучасні конституційні, так і успадковані з минулого псевдоконституційні звичаї, традиції, цінності, міфи, переконання громадян, фахівців у галузі права, державних службовців тощо. На жаль, саме відсутність аналізу антропологічної складової практики КСУ з тих чи інших питань його діяльності нерідко породжує у громадськості, фахівців у галузі права, ЗМІ тощо нерозуміння змісту його рішень чи підозри щодо їх легітимності.

Але навряд чи було б правильно повністю погоджуватись з громадською критикою на адресу рішень КСУ, оскільки погляди її

представників на питання, що їх розглядає і вирішує Суд, не завжди узгоджуються з правовими принципами, якими він керується відповідно до Конституції та Закону України «Про Конституційний Суд України» 1996 року (далі — Закон про Конституційний Суд). Можливо за винятком випадку, коли громадськість відстоює параконституційні принципи природного права.

Але відомо, що громадськість нерідко перебуває під впливом псевдоконституційних ідей патерналізму, традиціоналізму, народництва тощо, які ідеалізують віджилі форми суспільного життя. Зокрема, у конституційній сфері до таких пережитків минулого слід віднести, наприклад, патерналістський погляд на суспільство, як таке, що поділяється на вождів і натовп, де завдання натовпу — висловлювати довіру вождям (на виборах і т. д.), а вождів — проявляти батьківську турботу про натовп. Такого погляду дотримувались у минулому народники, а потім у модифікованому вигляді його взяли на озброєння прихильники різних радикальних течій лівого і правого толку.

Тому позиції громадськості не тільки юридично, але і фактично не можуть бути враховані Судом. Проте одне можна чітко зазначити: позиції громадськості, особливо наукової, які базуються на букві та духові Конституції та законів України, КСУ завжди намагається враховувати у своїй практичній діяльності [3, с. 26].

Очевидно, що псевдоконституційна свідомість частини українських громадян, підкріплена відповідними звичаями, традиціями, цінностями, міфами, переконаннями тощо, вступає у протиріччя з конституційною ідеологією держави (а, на наш погляд, конституційна ідеологія — єдина ідеологія, якої може дотримуватись демократична держава), а тому потребує цивілізаційної модернізації. Так само, як і органи державної влади, які до останнього часу тому і не займалися такою модернізацією, на наш погляд, що самі потребують цивілізаційного оновлення. Сформована у період пострадянської трансформації (початок 1990-х років), псевдоконституційна свідомість частини українських громадян за останні 10–15 років не зазнала суттєвих змін, оскільки ні в державі, ні в суспільстві практично мало що змінилось у нігілістичному ставленні різних суб'єктів права до Конституції та законів України. Бо українська суспільна культура, вважає перший Президент незалежної України Л. М. Кравчук, «не

виробила розуміння і належного ставлення громадянина не лише до самого себе, а й до Конституції» [5, с. 17].

Для методів цивілізаційної модернізації поглядів українських громадян, які хочуть по-сучасному жити і працювати, необхідно віднести сучасну конституційну освіту і культуру, які б служили вихованню в них відповідального відношенні до суспільних справ, глибокому розумінні ролі Конституції України як філософсько-правової основи соціального, економічного і політичного життя країни тощо. Ця модернізація значно покращила б, зокрема, можливості громадян у питаннях захисту їх людської гідності, прав та основоположних свобод засобами конституційного правосуддя. Власне, еволюція суспільної свідомості частини громадян — від псевдоконституційної (через конституційну освіту і культуру тощо) до конституційної, на нашу думку, і складає сутність її цивілізаційної модернізації у конституційній сфері. Дана модернізація, частково може відбутись у межах майбутньої конституційної реформи, яку розпочав Президент України, створивши у 2011 році Конституційну Асамблею [6].

Таким чином, відносини між громадянами та органом конституційної юстиції в Україні мають реальну антропологічну складову, що може змінюватися. На наш погляд, сьогодні можна прогнозувати формування нового доктринального напрямку вивчення даної галузі юстиції — антропологічного, який поряд з іншими напрямками зможе поглиблювати наукові знання про роль конституційної юстиції у захисті гідності людини, її прав та основоположних свобод. Слід констатувати, що до цього часу за межами школи юридичного позитивізму в українській правничій науці вивчались лише соціологічна та реалістична доктрини конституційної юстиції [4].

Поняття «конституційної» людини. Попередній виклад матеріалів даної публікації вказує на те, що ключовим об'єктом антропологічного дослідження конституційної юстиції є людина — громадянин, фахівець у галузі права, державний службовець тощо — з властивими їй уявленнями, міфами, звичаями, традиціями, переконаннями і т. д. щодо конституційної юстиції та свого місця у ній. Таке антропологічне уявлення про людину в системі конституційної юстиції досить суттєво відрізняється від традиційного юридичного чи навіть від соціологічного підходу до цих питань. Фактично антропологічний зріз дає уявлення про стик між гуманітарною і конституційною сфе-

рами суспільного життя, в яких функціонує дана галузь юстиції. Оцінки цих сфер можуть змінюватися — від позитивної, коли ідейні позиції рішення КСУ співпадають з поглядами громадян, та через нейтральну — аж до негативної у випадку прийняття ним рішень, які не відповідають їх уявленням про конституційність, справедливість тощо.

Відповідно до антропологічної доктрини правова держава як наукове поняття має свою парну категорію — правову людину. Власне ця держава покликана сприяти формуванню правової людини, яка б увібрала у свою культуру, звичаї, образ мислення, традиції тощо, закладені ідеологією цієї держави. Така людина в демократичному суспільстві стає основним носієм цінностей та опорою даної держави у вирішенні існуючих в ній соціальних та інших проблем.

Однак поняття правової людини, на нашу думку, є досить абстрактним, оскільки не враховує специфіку її правовідносин у різних галузях права. Саме це поняття, як і поняття правової держави, може бути структуроване, наприклад, шляхом виділення таких підвидів правової людини, як «конституційна», «адміністративна», «цивільна», «господарська» людина тощо. Що стосується «конституційної» людини, то її слід розглядати як таку правову людину, яка опанувала категорією конституційних цінностей та їх активно реалізує у конституційному житті, в тому числі шляхом звернення до органу конституційної юстиції. Саме така людина піднімається до суб'єктивного розуміння своїх конституційних прав і свобод та їх практичної реалізації, до підтримки у своєму повсякденному житті добрих конституційних звичаїв і традицій тощо.

Формування «конституційної» людини в Україні має включати, на наш погляд, як мінімум засвоєння громадянами конституційної традиції держави, конституційної культури, доктрини сучасного конституціоналізму, практики конституційної юстиції тощо. Та що особливо важливо — їх готовність захищати у межах Конституції та законів держави, зокрема, європейські спільні демократичні цінності (права людини, верховенство права, конституційну демократію), що складають основи конституційного ладу України. Ці цінності відіграють особливу роль у діяльності КСУ.

Очевидно, що процес формування «конституційної» людини в Україні не є ні простим, ні легким. Досить згадати, що буквально

через рік після прийняття Конституції України 1996 року органи влади почали згортати навчально-просвітницькі програми, які були прийняті для її популяризації. Фактично з часом Конституція стала заручницею українського політичного істеблішменту всіх суспільних орієнтацій, який, свято вірячи у свою виключну місію, засновану на патерналістському ставленні до народу, незалежно від різновиду псевдоконституційної ідеології його представників (класової, національної, народницької тощо), не збирався перетворювати Основний Закон держави в інструмент правління народу, по волі народу і для народу. Одна відома політична особа, мабуть, щоб повернути до себе більше уваги та відбити у народі віру в Конституцію України, ще у 1997 році назвала її недоношеною.

Виходячи з наведеного, основне суспільне завдання вже згадуваної Конституційної Асамблеї, на нашу думку, має полягати у тому, щоб дати шанс українським громадянам відчутти себе відповідальними за долю суспільства і держави, тобто стати «конституційними» людьми. Тоді суттєво зміняться відносини, зокрема, і між «конституційною» людиною та органом конституційної юстиції, який за нових умов повинен буде більш ґрунтовно захищати її гідність, права та основоположні свободи.

Проблеми і рішення. Елементарний моніторинг конституційного життя дає достатньо підстав для твердження, що взаємовідносини між «конституційною» людиною та органом конституційної юстиції в Україні включають чимало антропологічних проблем, вирішення яких необхідне для покращення захисту її гідності, прав та основоположних свобод.

Численні конституційні звернення українських громадян до КСУ з метою опосередкованого захисту своєї людської гідності і заснованих на ній прав та основоположних свобод є одним з найпереконливіших підтверджень того, що в державі відбувається процес становлення і розвитку «конституційної» людини. Але при цьому закон про Конституційний Суд не враховує факт поширення серед частини громадян псевдоконституційних поглядів, що породжує у них потребу в правовій допомозі. На практиці цей закон лише формально гарантує їм право на правову допомогу, передбачену частиною першою статті 59 Конституції України. Головним чином тому, що в Україні немає професійної конституційної адвокатури, яка б спеціа-

лізувалась на правовій допомозі громадянам, іншим фізичним та юридичним особам приватного права при підготовці ними конституційних звернень тощо. На відміну, наприклад, від спеціалізованої кримінальної чи цивільної адвокатури, яка функціонує багато десятиліть. Так, у деяких країнах, наприклад, в Іспанії працівниками допоміжних служб Конституційного Суду можуть бути тільки адвокати, що, очевидно, гарантує права людини при підготовці матеріалів судових справ тощо.

В Україні у випадках, визначених законом, громадяни мають конституційне право на безкоштовну правову допомогу, тобто за державний рахунок. Однак це право поки що не діє стосовно громадян, які звертаються до КСУ; ще не було жодного випадку, коли б компетентний орган державної влади надавав їм таку допомогу.

Отже, у Законі про Конституційний Суд законодавцю потрібно внести зміни, які б реально гарантували право громадян на правову допомогу, в тому числі й на безкоштовну допомогу при захисті ними своєї гідності, прав та основоположних свобод засобами конституційного правосуддя.

Очевидно, що антропологічні особливості «конституційної» людини в Україні (рівень її конституційної освіти і культури, міфологізації свідомості, поширеність звичаїв тощо) повинні враховуватись КСУ, зокрема, при розгляді справ та ухваленні рішень. Так, при усних слуханнях Суд завжди може глибше розібратися з фактичними обставинами справи та краще зрозуміти мотиви суб'єкта права на конституційне звернення. Згодом це може допомогти КСУ прийняти більш обґрунтоване і виважене рішення, а громадянам — краще захистити повагу до своєї людської гідності тощо. Однак Суд рідко проводить усні слухання по справах, які порушені ним за конституційними зверненнями громадян. Фактично це обмежує право громадян на безпосередню участь у судових засіданнях та на врахування КСУ їх позицій. Зрозуміло, що Закон про Конституційний Суд повинен передбачати гарантії усного слухання справ громадян, інших фізичних та юридичних осіб приватного права, особливо у тих випадках, коли у справі мова йде про складні у соціально-психологічні фактори, формування нових правових позицій КСУ і т.д.

Отже, антропологічний підхід до аналізу взаємовідносин між «конституційною» людиною та органом конституційної юстиції

дозволяє глибше зрозуміти причини і наслідки тих загальних і спеціальних проблем, які потребують свого вирішення, зокрема, шляхом цивілізаційної модернізації.

Висновки і пропозиції. Як видно, антропологічні проблеми в діяльності КСУ мають певне значення, а тому їх подальша розробка потребує нових зусиль. Враховуючи вищенаведене, вважаємо за доцільне запропонувати:

а) у закон про Конституційний Суд потрібно внести зміни, які б реально гарантували право громадян на правову допомогу та інші права у процесі конституційного провадження;

б) кафедрам конституційного права і центрам з розвитку конституційної юстиції включити до програм науково-дослідних робіт антропологічну тематику;

в) асоціації суддів Конституційного Суду України та іншим громадським організаціям (до речі, в Україні варто б мати Асоціацію антропології права), до яких входять юристи-конституціоналісти, провести експериментальні «круглі столи» з питань антропології конституційної юстиції;

г) запровадити у вищих навчальних закладах спеціальний курс: «антропология конституційної юстиції»; для забезпечення навчального процесу з даного спецкурсу підготувати відповідний навчальний посібник тощо.

Загальний висновок проведеного дослідження у даній роботі такий: антропологічний підхід до визначення взаємовідносин між категоріями «конституційна» людина та «орган конституційної юстиції» переконує у тому, що між цими категоріями існує тісний взаємозв'язок, а для їх гармонізації на рівні модерної конституційної ідеології держави потрібні глибокі наукові дослідження та різні організаційні форми реалізації результатів цих досліджень.

Використана література:

1. *Антропология права* : навч. посіб. / В. І. Кушерець, В. М. Кравець, С. О. Мосьондз [та ін.]; за ред. В. І. Кушереця. — К. : Знання України, 2011. — 223 с.
2. *Антропология права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи)*: ст. учасн. VII Міжнародного «круглого столу» (м. Львів, 9–10 грудня 2011 р.). — 2-е вид., виправ. і доп. — Львів: Галицький друкар, 2012. — 610 с.

3. Кампо В. Наукове забезпечення юрисдикційної діяльності Конституційного Суду України (роздуми небайдужого) / В. Кампо // Віче. — 2011. — № 17 (302). — С. 25–29.
4. Кампо В. М. Стан і перспективи розвитку наукових доктрин конституційної юстиції в Україні / В. Кампо // Юридичний журнал. — 2012. — № 6. — С. 68–75.
5. Кравчук Л. М. Держава і влада: досвід адміністративної реформи / Л. М. Кравчук. — К.: Інформаційно-видавничий центр «Інтелект», 2001. — 190 с.
6. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї. Указ Президента України від 21 лютого 2011 року № 224/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13153.html>
7. Рулан Н. Юридическая антропология : учеб. для вузов. / Перевод с фр. Отв. ред. — член-корр. РАН, д. ю. н., проф. В. С. Нерсесянц. — М. : Издательство НОРМА, 1999. — 310 с.

М. С. КЕЛЬМАН,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Львівського державного університету внутрішніх справ*

ЮРИДИЧНИЙ МЕТОД У СУЧАСНОМУ ПРАВознавстві

Основне питання, яке привертало увагу юристів ще з давньоримських часів, стосувалося проблеми існування «юридичного методу». Позитивна відповідь на це запитання зазвичай була початком суперечки, що стосувалася наукової характеристики методу або методів, якими користуються юристи. У філософії і теорії права XIX та XX століть сформувалися три цілком різні точки зору, що стосуються цієї проблеми.

Перша з них, безперечно найменш поширена, хоча й досить важлива, коли йдеться про виникнення дискусії на тему юридичного методу у філософії права XIX століття, не лише позбавляє правознавство характерних для науки рис, але й піддає сумніву існування методів у правничій науці.

Прихильником такої точки зору між іншим був Ю. фон Кірхман, який у 1847 році прочитав лекцію із промовистою назвою *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*. Нападаючи на історичну школу Савіні та Пухти, Кірхман критично оцінював не лише стан розвитку правничої науки, а також правничого знання, яке назвав позбавленим цінності та паразитуючим. Він стверджував, що: «*юристи уподібнилися до хробаків, які живляться перегнилим деревом, відвертаючись від того, що здорове, гніздяться і прядуть свої сіті у тому, що хворе; ... правнична наука стає служницею випадку, помилки, пристрасті, нерозуміння, вона звернена виключно у минуле; ... насправді ж лише сучасність має юридичну силу, минуле — мертва, воно цінне лише у тому випадку, коли є засобом, що допоможе зрозуміти та опанувати теперішнє...*» [1, с. 14].

Схожі, хоча й не настільки радикальні думки, можна зустріти також пізніше, у юриспруденції XX століття. Тут варто згадати хоча б концепцію Хатчесона або рух *Critical Legal Studies*.

Хатчесон, представник інтуїтивної гілки американського реалізму, твердив, що, коли суддя опиняється перед необхідністю прийняття рішення у конкретному, а тому індивідуальному та неповторному випадку, він мусить звернутися до власної інтуїції та уяви. Випадок, стосовно якого він приймає рішення, є поштовхом, на який суддя реагує таким чином, щоб прийняти правильне (справедливе) рішення. Така реакція — це ірраціональний, інтуїтивний, емоційний *hunch*, який у свою чергу є *tiptoe faculty of mind*, тобто різновидом уяви або інтуїції, що притаманна справді хорошим юристам [2, с. 21]. Тому не можна говорити про існування певного юридичного методу, який можна було б однозначно окреслити.

У свою чергу прихильників *Critical Legal Studies* об'єднувало принаймні одне спільне переконання. Йдеться про неприйняття традиційних методів дослідження та вивчення права. На їх думку, право можна покращити або змінити тільки за рахунок його критичного вивчення. У свою чергу можливість критичного вивчення права може з'явитися тільки тоді, коли ми приймемо антипозитивістську, протиправну і протиформалістичну позицію. Послідовно здійснена критика повинна призвести до падіння — деконструкції — традиційної методології, на яку в минулому посилалися юристи. Подібні думки можна зустріти не тільки у теорії права, а також у багатьох

інших сучасних філософських поглядах, що найчастіше носять назву постмодерних. Із загально філософської позиції видно, як постмодернізм потрапляє у свого роду пастку, вказуючи на банкрутство усіх методів за допомогою інших методів, напр., деконструкції. Дещо прихильніший погляд на такі напрями, як *Critical Legal Studies*, передбачає оцінку не лише висунутої ними суперечливої тези про банкрутство усіх методологій, а й того, що вони вказують на виразні обмеження та відносність будь-яких методів та їх плюралізм.

Більш поміркована позиція передбачала, що правознавству можуть бути притаманні риси науковості лише у випадку, коли воно користується методами, які використовують дисципліни, що загально визнаються науковими. Такі, як наприклад, математика, логіка, фізика, біологія, а у деяких випадках — лінгвістика, соціологія, психологія та економіка. Таким чином правознавство набуває статусу науки, але за рахунок втрати власної методологічної ідентичності. Цю позицію не можна однозначно пов'язувати із запропонованим Дройзенем та Дільтеєм поділом філософії гуманітарних наук на натуралістичну та антинатуралістичну гілки. Адже правознавство може користуватися не лише методами, розробленими формальними та природничими науками, а також методами, якими користуються інші гуманітарні (суспільні) науки. Йдеться хоча б про такі методи, як аргументація та герменевтика. Поділи такого типу насправді нічого не пояснюють, навіть більше того (у випадку правознавства) не відповідають дійсності. Йдеться про те, що у правничій науці дуже рідко зустрічалися випадки однозначної рецепції. Завжди це була певна адаптація, яка пристосовувала відповідний метод до специфічних правничих потреб.

Найпошлідовніші та найбільш чіткі спроби рецепції математичних, лінгвістичних та логічних методів були здійснені в межах напрямку філософії права, який можна назвати аналітичним. Так само, як у випадку аналітичної філософії, у зв'язку із аналітично орієнтованою філософією та теорією права обґрунтовано можна говорити принаймні про два її методологічні типи: твердіший — математично-логічний (*horse-shoe analysis*) — та м'якший — лінгвістичний (*soft-shoe analysis*), який найчастіше обмежується аналізом повсякденної мови.

Прихильники «твердої» математично-логічної методології — це перш за все засновники т.зв. деонтичної логіки, тобто логіки таких

понять, як «заборонене», «наказове» та «дозволене». Початком дискусії, пов'язаної із деонтичною логікою, вважається 1951 рік, коли вийшла друком праця фінського філософа та логіка фон Врігта *Deontic Logic* [3, с. 58–74]. У цій дискусії взяли також участь Каліновський, Кастанеда, Пріор, Аквіст, Тамело та Земба [4, с. 43].

Крім авторів теорій деонтичної логіки, серед прихильників математично-логічних методів слід назвати тих філософів та теоретиків, які логічний інструментарій використовували при вирішенні конкретних проблем теорії права. Передбачалося, що такий підхід має уможливити чітке окреслення проблеми, а відповідно — її однозначне вирішення. У такий спосіб поняття нормативної системи аналізували Алчурон та Булігін. А вже Воленський досліджував проблематику тлумачення права, законної сили права та поняття дозволеності. У своїх дослідженнях, присвячених теорії права, логічним інструментарієм послуговувалися також Вайнберг, Арніо, вище згаданий фон Врігт та інші [5].

«М'які» аналітичні методи використовували ті теоретики права, які у своїх дослідженнях зверталися до досягнень т.зв. оксфордської школи повсякденної мови, а також до пізньої філософії Вітгенштейна. Спільним для обох цих філософських концепцій було визнання провідної ролі повсякденної мови порівняно із штучними логічними системами. Тут не намагалися реформувати отримані поняттєві системи; навіть навпаки — завданням філософа мав стати скрупульозний опис способу функціонування аналізованих понять у повсякденній мові.

Ці дослідження мали велике значення для теорії права. «М'яка» аналітична філософія забезпечила теоретиків права надзвичайно придатним дослідницьким інструментарієм. Одним із найважливіших досягнень, про яке слід у цьому контексті згадати, є теорія перформативів, яку опрацював засновник оксфордської школи Остін. Найважливішим аспектом цих теорій є звернення уваги на прагматичний вимір мови, на те, як можна «здійснювати щось за допомогою слів» [6].

Іншим важливим предметом досліджень прихильників «м'яких методів» була теорія директивів та норм. Особливу увагу статусові цих утворень присвятили Росс і Опалек [7]. До цього самого напрямку досліджень можна також віднести праці Дворкіна, у тому числі здій-

снене ним розмежування юридичних правил та принципів, яке було широке визнання та дочекалося активної дискусії у сучасній теорії права [8].

Одним із найвідоміших представників «м'якого аналізу» в теорії права безперечно був Гарт. У своїх дослідженнях він не зупинився на розробці теорії юридичної мови, а методи оксфордської школи використав у дослідженні поняття права. Результатом його досліджень стала відома дефініція, відповідно до якої право є єдністю первинних (таких, що накладають на громадян права та обов'язки) та вторинних правил (ті, які визначають спосіб творення, зміни та інтерпретації первинних правил) [9].

Слід зазначити, що тверді та м'які методи аналізу не можна повністю протиставляти. Існує багато прикладів, які доводять, що обидва методи взаємно не виключаються і можуть використовуватися паралельно. Тут варто згадати хоча б дослідження Опалка та Воленського, присвячені нелінгвістичній концепції норми [10, с. 50].

У сімдесятих роках минулого століття з'явилися різні модифіковані (м'якіші) версії аналітичних концепцій, у тому числі філософії права. Прикладом може бути т.зв. нова аналітична юриспруденція, яка виникла у Сполучених Штатах. Серед її представників варто згадати такі прізвища: Дворкін, Саммерс та Ролз. Їх основною метою був аналіз існуючого та розробка нового понятійного апарату, який необхідний при вивченні права, а також раціональне обґрунтування вже існуючих або висунення пропозицій стосовно нових інституцій та практик [11, с. 66].

Натуралістичну концепцію правознавства пропонували реалістичні школи та напрями в теорії і філософії права. На думку представників цих напрямів та шкіл, правознавство може отримати статус науки тільки тоді, коли буде використовувати методи, розроблені або природничими науками, або щонайменше такими емпірично орієнтованими дисциплінами, як соціологія або психологія. До речі, реалісти вважали, що філософією і теорією права слід займатися дескриптивно, базуючись на методології емпіричних наук, особливо емпіричної соціології, що й робили представники школи вільного права, американського реалізму та соціологічної юриспруденції, а також психології — як у випадку Петражицького та у скандинавській школі.

Концепція натуралістичного правознавства мала створювати своєрідне протиставлення правничому позитивізму. Гостру критику останнього можна знайти вже у представників вільного права. У виданій в 1899 р. праці *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif* Ф. Жені, між іншим, стверджує, що представники континентального правничого позитивізму помиляються, вважаючи, що єдиним джерелом права є закон, одночасно перетворюючи у фетиш правничий метод. На його думку, у процесі тлумачення права слід враховувати не лише закон, а й три інші джерела права, а саме: звичаї, авторитет та неупереджені дослідження судді. Незалежні суддівські рішення є результатом волі судді, потреб суспільного порядку, а також збалансованих приватних інтересів індивідів.

У схожому дусі висловився також лідер німецької гілки школи вільного права Канторович, який в опублікованій у 1906 р. програмній брошурі під назвою *Der Kampf um die Rechtswissenschaft* писав, що право на існування має тільки соціологічно орієнтоване вивчення права, яке мусить мати таку саму методологічну характеристику, як у випадку природничих наук. Справжнім правом кожного суспільства є не формально встановлені правила, а «живе право», яке створюється та функціонує спонтанно. Законодавче право є тільки одним із компонентів поняття права. Адже право не є якоюсь застиглою, раз і на завше даною величиною, а чимось, що без втручання законодавців підлягає постійним змінам з огляду на свою динамічну та історичну природу [12, с. 89].

Петражицький підкреслює, що справжня наукова теорія має звільнитися від спекуляцій та зайвого раціоналізму (апріорних та прийнятих на віру засад). Предметом наукового пізнання та пояснення можуть стати тільки такі класи явищ, по відношенні до яких можна створити адекватну теорію. Адекватною можна визнати тільки таку теорію, в якій предмет викладу справджується по відношенню до цілого класу явищ, якого він стосується і тільки по відношенню до нього. Противагою адекватної теорії є т.зв. «теорії, що кульгають», які справджуються по відношенню до даного класу, а в той же час по відношенню до інших предметів, а також «теорії, що скачуть», які справджуються лише по відношенню до частини даного класу явищ. Таким чином шанс на створення правильної — адекватної — теорії права існує тільки тоді, коли ми однозначно визначимо

«клас правових явищ». На думку Петражицького, такий шанс створює емоційна психологія. Її положення він сам розробляє. Психологічний аналіз дозволяє реконструювати певний клас явищ — характерний як для моральних, так і для юридичних переживань. До класу основних переживань (які виокремлюють з огляду на вид емоційно-інтелектуальних мотивів, що лежать у їх основі) Петражицький включає естетичні та етичні переживання. Моральні емоції (обов'язки) мають односторонньо імперативний характер — вони тільки зобов'язують, юридичні емоції (обов'язки) матимуть двосторонній характер — імперативно-атрибутивний [13, с. 72–73, 123].

Американський юридичний реалізм, подібно до соціологічної юриспруденції, в основному звертався до методології, розробленої на ниві емпіричної соціології, рідше психології або економіки. Відкидаючи позитивістський формалізм, представники цих шкіл закликали звернутися до практики і зайнятися дослідженням реального права, а особливо поведінки суддів. Засновник американського реалізму Холмс у програмній статті під назвою *The Path of the Law* висунув тезу, що пояснення того, чим є право буде можливим тільки тоді, коли ми будемо його тлумачити з позиції гіпотетичної «поганої людини», яку не цікавитимуть питання обґрунтування процесу прийняття рішення або раціональності юридичної системи, а виключно передбачення того, як поведеться у певній ситуації суддя [14, с. 461]. Позитивістський дуалізм буття та повинностей реалісти замінили новим поділом, що стосується вже самого права. Йдеться про поділ на право у книжках (*law in books*) та право на практиці (*law in action*). Справжнім, звичайно, є друге право, саме його дослідженням повинно зайнятися реалістичне правознавство.

Джерела американської юриспруденції слід шукати як у соціології Конта, утилітарній філософії Бентама, так і в соціологічно орієнтованій юриспруденції інтересів, у тому числі в концепції Іерінга, нарешті в американському юридичному реалізмі. Найважливішим представником цього напрямку був Паунд. На його думку, право повинно виконувати та забезпечувати шість основних суспільних інтересів, якими є: загальна безпека, суспільні інституції (такі як сім'я, релігія та політичні права громадян), почуття моральності, суспільні блага, прогрес (економічний, політичний та культурний), охорона життя індивіда. Останній із запропонованих інтересів Паунд

вважає головним [15, с. 104]. Щоб реалізація перелічених інтересів стала можливою, слід, на його думку, зробити спробу створення нової соціологічної юриспруденції, завдання якої зводилися б до восьми головних: 1) до дослідження впливу юридичних інституцій на суспільне життя, при чому, 2) соціологічні дослідження мають бути попереднім етапом процесу творення права, крім того, 3) ці дослідження мають включати аналіз чинників, що забезпечують ефективність права, 4) юриспруденція повинна в першу чергу зайнятися дослідженням юридичних методів, а також 5) соціологічним дослідженням історії права та 6) одиничних юридичних рішень, що в кінцевому результаті призведе до 7) створення міністерства юстиції там, де такої інституції ще нема, ну і нарешті 8) до створення такої моделі вивчення права, яка уможливила б виконання попередніх цілей та завдань [16, с. 366].

Скандинавський юридичний реалізм, схоже до американського реалізму, вважає право свого роду емпіричним фактом. За винятком того, що американські реалісти вважали право певним типом поведінки деякої соціальної групи, що складається з людей, які професійно займаються вирішенням конфліктів (судді та службовці), в той час як представники скандинавського реалізму суть юридичних явищ намагалися знайти в психологічних реакціях окремих людей (а лише потім суспільства) на певні поняття, такі, як наприклад, «право» або «повинність». Для американського реалізму право в кінцевому результаті є «складним суспільним фактом», що є об'єктом дослідження в першу чергу соціології (соціологічної юриспруденції), рідше психології, економіки та політології; для скандинавського реалізму — це перш за все факт, що має психологічний характер. Засновник скандинавської школи Хагерстром вважає такими, що не мають вартості, усі концепції та поняття, що не знаходять безпосереднього підтвердження у визначеній простором та часом реальності.

Тому вони не можуть прийняти світ норм та правил, про який говорять як прихильники природного права, так і юридичного позитивізму, що передбачає існування певного понад реального світу. Такі поняття як «право», «обов'язок» або «зобов'язання», не маючи емпіричного відношення, є виключно метафізичними поняттями. Вони можуть набути емпіричного сенсу лише тоді, коли будуть

пов'язані із певними емоціями — психологічними реакціями, спричиненими використанням цих понять.

Ще радикальніші погляди формулює Лундстедт, коли домагається усунення із роздумів про право будь-яких метафізичних елементів. Поняття «об'єктивного обов'язку», на його думку, взагалі не існує, правом по суті є сукупність фактичних умов, які призводять до того, що суспільство може функціонувати в організованій групі. Так само для Олівекрона право є емпіричним фактом. Основні юридичні поняття — «обов'язок», «право» або «норма» - не мають ніякого безпосереднього емпіричного значення, їх можна щонайбільше визначити як певні ідеї нашого розуму, які можуть призвести до виникнення психічних переживань, почуттів або емоцій, що зрештою може вплинути на поведінку членів цієї суспільної групи. Тобто, у цьому випадку право є фактом у психологічному значенні (психологічна ідея, переживання, емоція) та у значенні соціологічному (поведінка окремих членів даної спільноти, що є реакцією на певну ідею, переживання, емоцію). Залишаючись під сильним впливом філософії неопозитивізму, Росс прагне, щоб юридичні науки відповідали критеріям науковості, встановленим для емпіричних наук, тобто хоче, щоб юридичні рішення були в емпіричному значенні такими, які можна перевірити та передбачити. На його думку, за рахунок спостереження ми можемо вирішити, чи певні норми (які завжди перебувають у певному зв'язку із суспільними фактами) мають обов'язкову силу чи ні — тобто чи вони використовуються у судах чи ні. Просто у нормах міститься деяке передбачення майбутньої поведінки суду. Передбачення, яке ми можемо раніше або пізніше перевірити [17, с. 45].

Не лише аналітична та реалістична школи зверталися до методів, розроблених іншими науками. На потреби правознавства здійснювалися спроби рецепції також системного, економічного, аргументаційного та герменевтичного методів. Як наслідок цих спроб виникли численні філософсько-юридичні школи і напрями, як наприклад: системна теорія права, школа економічного аналізу права, врешті різноманітні теорії аргументації та юридичної герменевтики.

Третя, і остання із запропонованих тут позицій, передбачає, що з позиції методології правознавство є принаймні певною мірою автономне, оскільки відповідає щонайменше власним, «внутрішнім»

критеріям науковості. У цьому випадку ми зіткнулися із своєрідним нормативним варіантом антинатуралізму, суть якого полягає у тому, що правознавча наука повинна розробити власну методологію, що відрізняється як від тої, якою користуються формальні науки (математика та логіка) та науки природничі, так і від тої, що застосовується іншими суспільними (гуманітарними) науками. Захист тез про методологічну своєрідність правознавства зазвичай здійснюється із використанням онтологічних аргументів (методологічна своєрідність правознавства виникає із онтологічної та аксіологічної особливості самого предмету, яким є право) та прагматичних аргументів (методологічна своєрідність права є похідною функцією, яку має виконати право). Наслідком вибору такої точки зору є переконаність у тому, що правознавство само визначає критерії своєї науковості, визначає мінімальні — матеріальні або процедурні — умови схвалення своїх тверджень.

Звичайно ж, межа між точкою зору, яку ми охарактеризували вище, та представленою тут не є ані настільки чітка, ані однозначна, як це може здаватися на перший погляд. Автономія не може означати — і ніколи не означала — методологічної ізоляції. Юристи завжди користувалися не лише «власними методами», а й методами, розробленими іншими науками. Суперечка в принципі стосувалася тільки питання, чи правознавство з методологічної точки зору є автономне чи гетерономне, а не питання, чи можна поряд із специфічно юридичними методами користуватися також методами, запозиченими в інших науках. Зазвичай на друге питання дають стверджувальну відповідь. Однак такими методами можна користуватися тільки тоді, коли вони не порушують законності рішень, прийнятих на основі специфічно юридичних методів.

Твердження про методологічну автономність та своєрідність права знаходимо вже у давньоримських юристів. Хоча давньоримська юриспруденція не опрацювала певної загальної філософії права, а юристів цього періоду характеризує неприйняття абстрактного способу мислення та концентрація уваги на вирішенні конкретних юридичних проблем — наданні юридичних консультацій (*responsa*) — однак при нагоді вони займалися також більш загальними проблемами із галузі юридичної онтології, аксіології і перш за все методології. Зокрема неодноразово вони висловлювалися на тему зв'язків права

із правдою та справедливістю. Визнавалося, що однією із основних цілей права є намагання втілити в життя правду (*aequitas*). Крім того, право повинно втілювати в життя і інші етичні цінності, такі як *iustitia, humanitas, fides, benignitas, caritas* або *misericordia*. А одній із цінностей — справедливості (*iusticia*) — надавали особливо великого значення.

За Ульпіаном, справедливість є постійною та незмінною рисою будь-якого права (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere*). Хоча у давньоримські часи значною мірою підкреслювали увагу на існуванні зв'язку права із моральністю (особливо у після-класичному періоді зверталось увагу на необхідності їх єдності), все ж таки чітко усвідомлювали також і окремішність обох систем. Паулюс, наприклад, стверджував, що не усе дозволене в той же час є моральним. Із неабиякою проникливістю зауважували, що у праві існують сфери повністю індиферентні із моральної точки зору (системи процесуального права, технічні правила, пов'язані із формальною стороною юридичної діяльності тощо), а також те, що у праві часто відбувається втілення у життя цінностей нейтральних із моральної точки зору, як наприклад, цінності придатності (*utilitas*) [18, с. 22, 51–52].

Ще цікавішим є методологічний доробок римської юриспруденції. Правду кажучи, найважливіша частина діяльності римських юристів носила практичний характер і була пов'язана із наданням юридичних консультацій, однак розвинулося багато жанрів писаних юридичних праць, що часто мали вагоме методологічне значення. Зокрема йдеться про жанр *Responsa*, у який входили твори проблемного характеру (насамперед *Quaestiones, Disputationes, Epistulae* і *Digesta*), коментарі (до *ius civile*, едиктів магистратів, окремих законів та ухвал сенату, листів юристів-попередників), підручники (в основному *Institutiones*), праці, що містили важливі правові поняття та правила (*Regulae, Definitiones, Sententiae, Opiniones, Differentiae*), інструкції для урядовців (*Libri de officio*), монографії та збірники формул та судових вироків. Римським юристам, що перш за все були зайняті екзегетичною діяльністю, нібито при нагоді вдалося збудувати підвалини загальних правознавчих дисциплін: методики та теорії права. Особливо велику увагу вони приділяли питанню конкретизації таких понятійних категорій, як *definitio, regula, interpretatio*, а

також тлумаченню правових дій або *rationes decidendi*. Їм вдалося сформулювати низку вагомих принципів тлумачення права, у тому числі тих, що наказували розуміти (тлумачити) як закон, так і правову норму у цілісному їх зв'язку, а право (від своєї природи казуїстичне) тлумачити таким чином, щоб враховувати ситуації, що найчастіше трапляються [19, с. 23, 119–133]. До сьогодні відомими є десятки паремій та юридичних сентенцій, що застосовуються особливо активно в аргументаційних концепціях.

Однак лише завдяки напрямам, що виникли у ХІХ ст. — німецькій історичній школі та юридичному позитивізму — філософія та теорія права набули повної методологічної самостійності. Першим важливим кроком на шляху до побудови методологічної автономії правознавства — виокремлення філософії права із загальної філософії — стали праці: Канта *Метафізичні елементи теорії права* та Гегеля *Принципи філософії права*. Однак початком великої дискусії на тему правничого методу стає праця Савіньї під назвою *Juristische Methodenlehre*. Ця дискусія із невеликими перервами триває до сьогодні, а своє слово в ній скажуть усі найвідоміші юристи та філософи права не лише із німецькомовного простору. Так, ще Савіньї вважав, що метою тлумачення права є реконструкція вміщених у юридичному тексті ідей-думок законодавця (*innenwohnenden Gedanken*). Тому її процес має бути складним та багатоетапним. Він виділяє чотири рівні процесу тлумачення: граматичний, логічний, історичний та системний. Далі Савіньї рекомендує прийняти методологічну версію принципу герменевтичного кола, ту, про яку вже писали Аст та Шлейермахер. На його думку, законодавство є дієвим лише як певна цілісність, тому тлумачення того, що окреме, повинно здійснюватися таким чином, щоб те, що є окремим, можна було знову приєднати до цілісності і через неї його зрозуміти. Кінцевою найважливішою ціллю тлумачення права, на думку Савіньї, є т.зв. «вища критика», завданням якої є реституція (відтворення) зміненого (незрозумілого) тексту закону. Савіньї закликає відкинути апріорно-дедукційну методологію, яку використовували правно-натуралістичні напрями, а також формально-догматичний метод та метод т.зв. «мікробіології», що використовувалися у вивченні права до цього часу [20, с. 62–63]. Натомість він пропонує програму емпіричних

досліджень права, яке розуміє як історичний суспільний факт. Хоча «мікробіологія» також досліджує такі факти, однак вона не відповідає вимогам, які ставить історичний метод, а правнича формалістика у свою чергу оминає своєю увагою умову, що право є частиною життя народу, людським життям, взятим із певної особливої перспективи. Адже право є одним із продуктів народно-го духу, витвором природних внутрішніх сил цього духу, а не просто результатом волі законодавця.

Однак слід пам'ятати, що хоча концепція Савінії відіграла важливу роль у формуванні позицій на захист методологічної автономії правознавства, вона значною мірою формувалася під впливом поглядів, що походять з-поза сфери тодішнього правознавства, особливо під впливом гегелівської філософії та шлейєрмахерівської герменевтики.

Із цієї точки зору методологічно чистішим, принаймні на перший погляд, здається юридичний позитивізм. Кажемо на перший погляд, оскільки назвою «позитивізм» позначалося багато різних, часто взаємно протилежних поглядів та напрямів. Для того, щоб визнати якийсь із них позитивістським, достатньо було, щоб він приймав хоча б деякі із семи наступних тверджень: 1) людські права встановлюються, а не «відкриваються», як стверджують представники юридичного натуралізму; 2) становлення права є виразом по суті необмеженої волі суверена, а у випадку систем *common law* може також бути результатом правотворчої діяльності судів; 3) право складається виключно із правових норм та правил; 4) юрист підлягає праву без будь-яких винятків та обмежень, що означає, що будь-які юридичні рішення мають прийматися виключно на основі правових норм (правил); 5) не має будь-якого зв'язку між правом та моральністю або між правом таким, яке воно є, і таким, яким воно повинно бути; 6) дослідження, що стосуються значення юридичних понять, слід відрізняти від історичних, соціологічних, психологічних досліджень та критичних оцінок права, наприклад, з точки зору моральності; 7) юридичну систему слід розуміти як «закриту логічну систему», де конкретне рішення може виводитися із раніше визначених юридичних норм або правил виключно за допомогою логічних засобів.

Таким чином позитивістськими можемо вважати як погляди Остіна, континентальну концепцію *Begriffsjurisprudenz*, нормативізм

Кельзена, так і аналітично орієнтовану філософію права Харта. Сюди ми вже не зможемо віднести «теорію» Дворкіна, який піддає сумніву аж три із семи перелічених вище тез (3, 4 і 5).

Позитивізм завжди вважався найбільш юридичним серед напрямів філософії і теорії права XIX–XX ст. Він стояв на захисті науковості правознавства, намагаючись довести існування специфічно юридичних методів, які б гарантували юридичним рішенням необхідний мінімум інтрасуб'єктивної зрозумілості та справедливості. Іншими словами, йшлося про створення методу, який дозволяв би якомога чіткіше обґрунтувати (виправдати) нормативні твердження, що були юридичними конклюденціями. До уваги бралася або т.зв. внутрішнє обґрунтування (виправдання) — *interne Rechtfertigung* — *internal justification* — або зовнішнє обґрунтування (виправдання) — (*externe Rechtfertigung* — *external justification*). У першому випадку йшлося про перевірку, чи рішення (вирок) логічно виникає із інших, запроваджених з метою обґрунтування фактів, а в другому — про перевірку того, чи ці факти відповідають дійсності [21, с. 273]. Для потреб обґрунтування внутрішнього шукали відповідні логічні концепції, пропонуючи в тому числі т. зв. юридичний силогізм.

Деякі представники позитивізму йшли ще далі. На думку Кельзена, зв'язки між нормами у системі права можуть мати, принаймні у випадку системи, взятої статично, інференційний характер. Таким чином на нормах можна було б виконувати логічні операції (із змісту вищої норми виводити нижчу норму). А у випадку динамічної системи, де зв'язки між нормами мають формально-компетентний характер, слід використовувати особливий метод. У цьому випадку Кельзен говорить про «чистий нормативний метод», проголошуючи створення нової версії юриспруденції, яку назвав *Reine Rechtslehre*. Тільки такий метод гарантує нам можливість пізнання світу юридичних обов'язків, які перебувають в опозиції до реального, емпірично або логічно пізнаваного буття. Отже, у цьому випадку ми маємо крайню версію «нормативного антинатуралізму». Не позбавляючи право можливості бути науковою дисципліною, правознавство пропонує власну онтологію та методологію.

Позитивізм присвячує велику увагу юридичним проблемам аналізу фундаментальних юридичних та правничих понять. Цей аналіз

має стати як засобом проведення правильного тлумачення права, так і необхідним дослідницьким інструментом для догматики та філософії права. Це, особливий тип аналізу, що носить помітно нормативний характер. Такі поняття, як норма, правило, обов'язок, повинність, зобов'язання, вимога, повноваження набувають певного значення лише у нормативному контексті, коли пов'язуються із положеннями чинного права. Аналіз цього типу не носить виключно лінгвістичного характеру, а має також специфічно юридичний сенс, є точкою відліку усіх можливих досліджень права. Не дарма до нього зверталися майже усі відомі представники юридичного позитивізму з Остіном, Хартом та Кельзеном на чолі. Про формально-догматичний метод аналізу права особливо багато говорили представники континентальної версії юридичного позитивізму, який не без причини називали «поняттєвою юриспруденцією» (*Begriffsjurisprudenz*). Тут варто згадати такі прізвища: Іерінг, Гебер, Віндшейд, Біндінг, Бергбом, Меркль, Ліст, Тон чи Бірлінг.

Чи вдалося юридичному позитивізму справді переконливо показати, що правознавство є особливою нормативною наукою, що користується власними, самостійно опрацьованими методами? Здається, що все-таки ні. Винятком є тільки концепція Кельзена під назвою *Reine Rechtslehre*. Хоча вона є досить радикальна, однак захищає свої позиції власною послідовністю. Сумніву натомість підлягає «методологічна чистота» рішень, що пропонують інші представники юридичного позитивізму. Позитивістський аналіз постійно змішував елементи зі сфери буття (фактичного існування права) із елементами зі сфери повинності («ідеального» зобов'язання юридичних норм / правил). «Чисто» юридичні методи часто виводилися із соціології або психології (Остін, континентальний позитивізм, особливо юриспруденція інтересів Іерінга), а часто мали також аналітичний родовід (Харт був прихильником оксфордської філософії повсякденної мови). Ще складніший характер носила позитивістська рецепція логічних методів на потреби правознавства. Методи формальної логіки не знайшли безпосереднього застосування у процесах обґрунтування юридичних рішень. Своєрідним виразом позитивістського суму за точністю юридичних роздумів стала концепція т.зв. юридичного силлогізму, який однак часто вважали неправильним або неможливим.

Суперечка на тему методу у правознавстві розгорілася з новою силою у II половині ХХ ст., особливо від кінця 60-тих рр. ХХ ст. в Німеччині. «Основна німецька дискусія» відбувалася в особливих умовах. На думку багатьох німецьких філософів та теоретиків, гітлерівський режим показав банкрутство позитивістського бачення права. Тому нічого дивного, що під кінець 40-вих і на початку 50-тих рр. у Німеччині відбувся ренесанс концепцій юридичного натуралізму. Однак з бігом часу необхідним виявилось здійснення спроб подолання дихотомії «позитивне право — натуральне право», що спричинило виникнення згаданої «основної дискусії» [22, с. 32]. Під час цієї дискусії презентувалися три основні точки зору. По-перше, багато філософів та теоретиків права здійснювали рецепцію методів аналітичної філософії у її широкому розумінні (напр., Хорстер), у тому числі Попперівського критичного раціоналізму (Альберт). По-друге, великою популярністю користувалася соціологія права (*Rottleuthner, Röhl*) та пов'язана із нею теорія аутопоезису (Луман, Тейбнер). І нарешті, по-третє, слід згадати герменевтику, особливо у її феноменологічній версії, яку розробили Хайдеггер та Гадамер, а на ґрунті правознавства використав Кауфманн.

Методологічні суперечки під час «основної дискусії» точилися на двох рівнях. На більш загальному рівні йшлося про відповідь на запитання про методологічну окремішність та раціональність гуманітарних наук, тобто про те, чи поряд із науками, які пояснюють, можна виокремити т.зв. науки, що розуміють. Після подолання антиметафізичної методології Віденського кола аналітична філософія пропонувала різні критерії раціональності, однак ніколи повністю не визнала претензій прихильників «наук, що розуміють». Прихильники соціологічного дослідження права були програмно налаштовані на редукцію юридичних методів до соціологічних, також визнали «розуміння» ірраціональною процедурою. На захист розмежування наук, що розуміють, від наук, що пояснюють, стали прихильники герменевтики. Цікаво, що таке розмежування, стосовно якого ще у 60–70-тих рр. точилися запеклі бої, на кінець ХХ ст. втратило своє значення. Відбулося так із багатьох причин, а однією із найвагоміших, безперечно, був розвиток філософії науки, що показав слабкість колишніх «твердих» методологічних позицій, а також по суті загальне схвалення плюралізму філософських методів.

На детальному рівні, де основним було питання про методологічну автономію правознавства, представники трьох основних точок зору давали схожі, хоча неоднаково мотивовані, відповіді, що полягали у невизнанні автономії юридичних методів. Для аналізу герменевтики у філософії права використовуються ті самі інструменти, що й у випадку загальної філософії. А соціологи, як вже зазначалося, метод правознавства редукували до соціологічного методу. Вибір однієї із позицій в основній дискусії, будучи неважливим у випадку відповіді на запитання про методологічну автономію правознавства, мав вагоме значення у випадку вирішення проблеми завдань правознавчої науки. Прихильники аналітичної філософії відмежовувалися від створення метафізично-аксіологічної філософії права, концентруючи увагу на створенні загальної теоретичної бази правознавства. З другого боку, онтологія та аксіологія права були іманентним елементом герменевтичної теорії.

Таким чином можна стверджувати, що єдиним напрямом, який обстоює автономність методу правознавства, є продовжувачі німецького *Methodenlehre* (Ларенц, Бидлінський, Енгіш). Однак до цієї тези слід підходити деякою мірою критично. Праці представників течії *Methodenlehre* написані із особливої перспективи, яку можна окреслити як «внутрішньюридичну». Характерною для неї є відсутність погляду «ззовні», а також міцний зв'язок із юридичною догматикою, бракує тут загальних методологічних рефлексій. Таким чином, *Methodenlehre* по суті не захищає автономію юридичного методу, а радше взагалі не ставить питання про таку автономію.

Усе вище сказане доводить, що в дискусії стосовно методу, яким користуються теоретики права та юристи-практики, важко прийти до остаточного рішення. Протиставляються одне одному діаметрально протилежні точки зору: одні вважають, що юридичні методи позбавлені автономності, або навіть піддають сумніву існування будь-яких методів у правознавстві, а інші — менш або більш переконливо захищають методологічну своєрідність правознавства. У цій дискусії не лише важко прийняти остаточне рішення, а також можна помітити термінологічний хаос, який утруднює постановку будь-якого діагнозу. Цей хаос нагадує про себе вже на найбільш загальному рівні. Адже ми інколи писали про «юридичні методи», а інколи — про «методи у правознавстві» або «методи, якими користуються

юристи». Щоб якоюсь мірою впорядкувати наші роздуми, слід вказати на три різні сфери застосування «юридичних методів». По-перше, ці методи можуть використовувати юристи-практики (судді, адвокати, прокурори) під час тлумачення чинного законодавства і при його творенні. Цю сферу застосування описаних методів варто назвати *практичною*. По-друге, можна виділити *догматично правниче* застосування юридичних методів, з яким зустрічаємося у роздумах спеціалістів із цивільного, кримінального або адміністративного права стосовно окремих юридичних інституцій. І нарешті, по-третє, слід вказати на *теоретичне* використання юридичних методів в теорії та філософії права.

Наступна термінологічна проблема, із якою ми зіткнулися, розглядаючи різні точки зору на суперечку про юридичний метод, полягає у відсутності єдиної, загальноприйнятої дефініції методу. Ми могли б вирішити цю проблему, запропонувавши власну дефініцію методу, напр., стверджуючи, що метод — це сукупність правил поведінки, які однозначно визначають, які дії слід виконати, щоб досягнути бажаної мети. Однак ми не зробили цього спеціально. Нам здається, що у дискусії стосовно методів у правознавстві, можливо, немає єдиної чіткої дефініції методу, однак існує певне інтуїтивне розуміння цього поняття, з яким майже усі погоджуються. Крім того, відмова від спроби подати дефініцію методу дозволяє показати різні ракурси юридичних методів в усій їх різноманітності, що не було б можливе, якби ми *a priori* виключили певні способи розуміння цього поняття як такі, що не наділені ознаками у той чи інший спосіб визначеного методу.

Наш огляд відповідей на запитання, чи існує юридичний метод і якою мірою він автономний, дозволяє розмістити ці відповіді у одній із трьох груп. Нечисленні голоси, що належать до першої групи, вважають, що юристи не користуються жодним методом. Відповіді з другої групи зводяться до твердження, що юристи користуються певними методами, але це методи, запозичені від інших галузей знань: соціології, економіки, лінгвістики та психології. У цій групі можна виділити два підтипи. Відповідно до першого з них запозичені методи використовуються у «чистій» формі, так, як у «материнських» галузях знання, а згідно з другим — методи запозичуються, однак при цьому відбувається їх більша чи менша модифікація,

спричинена особливим характером права. А відповіді, що належать до третьої групи не лише визнають існування юридичних методів, а й захищають їх автономію стосовно інших методів.

Важко уявити, як можна було б остаточно вирішити суперечку між прихильниками описаних точок зору. Однак нам здається, що існують незаперечні докази того, що варто відкинути як першу точку зору, яка піддає сумніву існування будь-яких методів у правознавстві, так і третю, яка проголошує самотність юридичних методів. Проблемність першої точки ми вже описували, коли згадували про концепцію Хатчесона та *Critical Legal Studies*. Адже можна визнати, що Хатчесоновський hunch все-таки є прикладом певного — інтуїтивного — методу. З другого боку, те, що роблять прихильники *Critical Legal Studies* є деконструкцією, тобто, іншими словами, представлення усіх, іноді суперечливих гіпотез, що стоять за традиційними юридичними методами. Така деконструкція не повинна призвести до висновку про неіснування методів у правознавстві; можна зупинитися на висновку (на нашу думку більш обґрунтованому) про те, що немає єдиного юридичного методу. З цієї перспективи течія *Critical Legal Studies* не додає аргументів, що підтверджували б першу точку зору, а радше обґрунтовує тезу про плюралізм (та релятивізм) юридичних методів.

Так само малопереконливою є теза, що проголошує автономію юридичних методів. Сучасні версії *Methodenlehre* не привносять сильних аргументів на захист цієї тези, адже програмно відмежовуються від загальної методологічної рефлексії. А Кельзенівська *Reine Rechtslehre*, хоча й побудована досить послідовно, базується на досить міцних онтологічних положеннях, а особливо на чіткому розмежуванні сфери буття від сфери повинності. Тому важко визнати концепцію Кельзена єдиною правильною реконструкцією юридичного методу.

Використана література:

1. H. Von Kirchmann, Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft, Berlin 1847, С. 14 доречі польською мовою текст опубліковано в газеті «Głos Prawa» № 7—11 1933, під назвою «Безвартісність правознавства як науки».
2. J. C. Hutcheson, Judgment Intuitive, Chicago 1938. — S. 21.
3. G. H. Von Wright, Deontic Logic, Mind 60. — S. 58—74.
4. J. Kalinowski. Logika norm. — Lublin, 1993. — S. 43.

5. C. Alchourron, E. Bulygin, Normative Systems, — Wien-New Yprk, 1971; J. Woleński, Z zagadnień analitycznej filozofii prawa. — Kraków 1980.
6. J. L. Austin, How to do things with words. — Oxford, 1962.
7. Поп. К. Opalek, Z teorii dyrektyw i norm. — Warszawa 1974.
8. R. Dworkin, Taking Rights Seriously. — Harvard, 1977.
9. H. L. A. Hart, The Concept of Law, 1961.
10. Поп. R. Sarkowicz-J. Stelmach, Teoria prawa, — Kraków 1998. S. 50.
11. W. Lang-J. Wróblewski, Współczesna filozofia i teoria prawa w USA. — Warszawa, 1986. — S.66.
12. J. Stelmach-R. Sarkowicz, Filozofia prawa XIX i XX wieku, wyd. I. — Kraków, 1998. S. 89.
13. L. Petrażycki, Teoria państwa i prawa. — Warszawa, 1959—1960, t.1, S. 72—73, 123.
14. O. W. Holmes. Path of the Law, [w:] Jurisprudence. — New York / London, 1994. — S. 461.
15. R. Pound. Outlines of Lectures on Jurisprudence. — Cambridge, 1943. — S. 104.
16. Lloyd of Hamstead, Introduction to Jurisprudence. — New York / Washington, 1972. — S. 366.
17. A. Ross. On Law and Justice. — London, 1958. — S. 45.
18. W. Litewski, Podstawowe wartości prawa rzymskiego. — Kraków, 2001. — S. 22, 51—52.
19. W. Litewski, Jurysprudencja rzymska. — Kraków, 2000. — S. 23, 119—133.
20. F. C. Von Savigny, Juristische Methodenlehre. — Stuttgart, 1951. — S. 20, також: J. Stelmach, Współczesna filozofia interpretacji prawniczej, wyd. III. — Kraków, 1999. — S. 62—63.
21. J. Wróblewski, Legal Syllogism and Rationality of Judicial Decision, [w:] Rechtstheorie 5 (1974), s. 33 i nast.; również R. Alexy, Theorie der juristischen Argumentation. Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung, wyd. II. — Frankfurt am Main, 1991. — S. 273.
22. Por. A. Ollero, Rechtswissenschaft und Philosophie. Grundlegendiskussion in Deutschland. — Ebelsbach, 1978. — S. 32.

Т. А. КОСТЕЦЬКА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник,
старший науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЛЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА В РЕАЛІЗАЦІЇ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ ЩОДО РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Актуальність представленої тематики визначається багатьма чинниками. Це насамперед реально існуючі глобалізаційні тенденції розвитку світового суспільства, перехід до його нового етапу — епохи інформаційного суспільства, прагнення України до вступу в європейське співтовариство з його рівнем інформаційних відносин, їх впливом на суспільні, державні та правові та інші інститути, стан забезпечення основних конституційних прав, свобод людини тощо.

Між тим, доцільність створення організаційних та правових форм регулювання національних інформаційних відносин стала очевидною для України вже на початковому етапі її становлення як суверенної держави. Ще до проголошення незалежності, у Декларації про державний суверенітет наша держава, закріплюючи принципи зносин з іншими державами, визначила свою політико-правову позицію також і щодо забезпечення національних інтересів Республіки у інформаційній сфері. Розвиток інформаційного суспільства в Україні, характерні риси якого, завдання, цілі, напрями розбудови задекларовані законодавчо, — один з пріоритетних напрямів державної політики на сучасному етапі, що має наповнитися конкретним змістом [1].

Базові сегменти українського інформаційного суспільства стали предметом конституційно-правового регулювання. Основний Закон України, закріпив право кожного на інформацію (ч. 2 ст. 34), яке є комплексним правом, оскільки його зміст складають інші самостійні конституційні права; встановив певні гарантії інформаційних прав та обмежень. Зasadничими для конституційного ладу України та розвитку інформаційного напрямку держави та суспільства є положення

про заборону цензури (ст. 15 Конституції України), закріплений перелік виключно законодавчого регулювання питань в інформаційній сфері, які стосуються засад утворення і діяльності засобів масової інформації; організації державної статистики та інформатики (ст. 92 Основного Закону). До того, на конституційному рівні найважливішою функцією держави, справою Українського народу закріплено забезпечення інформаційної безпеки (ч.1 ст. 17). Інформаційні складові містять й інші самостійні конституційні права і свободи людини.

Таким чином, названі та інші конституційні положення, що стали підсумковим втіленням законодавцем існуючих на момент прийняття Конституції України 1996 р. наукових уявлень щодо складових національної інформаційної сфери, поєднані єдиним предметним критерієм, системно-логічними зв'язками, стали основоположними, забезпечили усталеність та перспективність розвитку одних з їх найбільш динамічних суспільних відносин. Основний Закон, визначаючи засади конституційного ладу, або ж закріплюючи основні інформаційні права людини, здійснює регулятивний вплив не тільки на окремі подібні суспільні відносини, а й на інформаційну сферу в цілому, створюючи умови для її функціонування, встановлюючи основи для державного регулювання інформаційними процесами.

Об'єктивний характер конституційних принципів, їх взаємообумовленість із закономірностями суспільного розвитку визначає обсяг та напрями конституційно-правового регулювання інформаційних відносин. Характер вказаного регулятивного впливу на інформаційні відносини визначається, зокрема, особливостями, притаманними лише конституційно-правовим нормам. Конституція має вищу юридичну силу та прямий вплив на суспільні відносини.

Значення конституційних приписів зумовлюється ще й тим, що вони лежать в основі всього комплексного нормативно-правового утворення, яким є на сьогодні, зокрема, інформаційне законодавство України, визначають його зміст. В свою чергу, відповідне законодавство є наслідком втілення та розвитку в ньому конституційних начал. Таким чином, не втрачають значення законодавчі приписи, зокрема, щодо доцільності при створенні інформаційного законодавства керуватися загальними принципами Конституції України, засадами створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; її об'єктивності, достовірності, повноти і точності; а

також недопущення, зокрема, порушення його гармонізації та всієї системи вітчизняного законодавства [1, р. III, п. 2].

В українській науці предметне поле наукових розвідок з ключових понять, категорій інформаційного суспільства тільки формується. Без сумніву, воно тісно пов'язана із конституційними ознаками держави Україна, які, на наш погляд, є політико-правовою основою для побудови і розвитку концепції названого суспільства, відкритої інформаційної держави, критерієм якої є, в тому числі, вільний доступ до будь-якої інформації. Можна сказати, що в даному випадку заявлене інформаційне суспільство виконує функціональну роль, а саме: є вагомим чинником розбудови конституційних інститутів, розвитку та зміцнення демократичних цінностей тощо. Усвідомлення нагальності вирішення питань модернізації та вдосконалення інформаційного забезпечення всіх сфер діяльності держави і суспільства підвищує вимоги до комплексного аналізу різнобічних аспектів формування та тенденцій розвитку вітчизняного інформаційного суспільства, високоефективного інформаційного середовища у глобальному вимірі.

Закономірно, що в сучасній вітчизняній науці фактично відбувається формування основних теоретичних засад створення інформаційного суспільства. Збільшується кількість філософсько-політологічних праць, у яких робляться спроби осмислити та спрогнозувати ті суспільні зміни, які відбуваються під впливом нових інформаційно-комунікаційних технологій у різних сферах життєдіяльності держави і суспільства. Активно розробляються, зокрема, політологічні аспекти інформаційного розвитку сучасної України, досліджується роль інформації як ефективного засобу модернізації українського суспільства тощо.

Юридична наукова спільнота також здійснює активний пошук ефективного розв'язання всіх проблем, формування концептуальних засад відповідних процесів не тільки в національному, оскільки, як встановлено, Україна має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства, а й світовому масштабі. Слід відмітити підвищення уваги вчених-юристів (як зарубіжних, так і вітчизняних), насамперед представників галузевих наук конституційного, адміністративного, цивільного права, а також дослідників нової комплексної галузі знань — інформаційного права, теоретичні основи розвитку якої наразі лише формуються, як до самого соціального

феномену, яким є інформація, так і до сутності інформаційних відносин у цілому. Важливим внесом у дослідження інформаційних аспектів державного та суспільного розвитку на сьогодні слід назвати праці таких вчених-правознавців, як, зокрема І. В. Арістова, О. А. Баранов, І. Л. Бачило, К. І. Беляков, Р. А. Калюжний, В. А. Копилов, Б. А. Кормич, О. В. Кохановська, М. В. Краснова, Н. В. Кушакова, А. І. Марущак, О. В. Малько, В. Ф. Погорілко, В. О. Сergyгін, Т. М. Слінько та ін.

Слід наголосити, що проблематика правового забезпечення інформаційних відносин особливої актуальності у вітчизняній науці набула після прийняття Закону України «Про інформацію» в 1992 р. та активно почала розроблятися вже після прийняття Конституції України, яка встановили принципові положення і тим самим ствердила значимість регулювання і розвитку інформаційних відносин, інформаційної діяльності держави.

В зв'язку з цим, вважаємо на потрібне підкреслити значний внесок вельмишановного Віктора Федоровича Погорілка, світлій пам'яті якого присвячена ця робота, у розробку концептуальних засад правового регулювання інформаційних відносин, здійснення державної інформаційної політики з моменту становлення України як незалежної, суверенної держави.

В першу чергу, це стосується підготовки проекту, а згодом і прийняття Закону України «Про інформацію». В. Ф. Погорілко не тільки був очільником спеціальної робочої групи Комітету Верховної Ради по розробці законопроекту, а й одним із ініціаторів прийняття акту, що досить тривалий період не мав аналогів на пострадянському просторі. Закон вперше закріпив право громадян на інформацію, закладав правові основи інформаційної діяльності, ствердив інформаційний суверенітет, а також заклав основу системного підходу до правового регулювання відповідних суспільних відносин. Прийняття Закону зумовило процес законотворення, при цьому формування нормативно-правових засад функціонування інформаційних правовідносин супроводжувався пошуком оптимальної моделі державного управління в інформаційній сфері.

Можна зазначити, що до зміни своєї редакції в 2011 р. Закон України «Про інформацію», без перебільшення, втілював принципові концептуальні підходи видатного вченого до регулювання інфор-

маційних відносин, здійснення державної інформаційної політики, які частково збереглися в оновленому законодавчому акті (певно, що аналіз законодавчих нововведень — окрема тема).

В продовження означеної на початку теми слід констатувати, не заперечуючи ґрунтовності, значущості доробку як вітчизняних, так і зарубіжних правознавців, вважаємо, що теоретико-методологічні підстави подібних досліджень з урахуванням національних особливостей все ще не остаточно визначені.

Звідси — аналіз стану дослідження теоретичних проблем, пов'язаних із осмисленням переходу України у постіндустріальну стадію функціонування, перспективних напрямів розвитку конституційно-правової науки, конституційного законодавства як концептуальної основи становлення інформаційного суспільства наразі набуває особливої актуальності.

Дослідження проблематики конституційно-правового регулювання інформаційних явищ в державі та суспільстві зумовлюється, зокрема, ще й доцільністю оцінювання його правової кваліфікації з позиції визначеності, однозначності конституційно-правових приписів у відповідній сфері відносин, всебічності, повноти їх охоплення; уніфікованості формулювання норм, ступеню їх реалізації тощо. Певно, що суттєвою методологічною вимогою має стати використання наукових результатів галузевих наук у конституційно-правовому дослідженні того чи іншого аспекту.

Як свідчить аналіз, у науці конституційного права тематика конституційно-правових засад інформаційних відносин у насамперед в окремих монографічних дослідженнях, наукових статтях ряду авторів, у розроблених та прийнятих нормативно-правових актах.

В свою чергу, конституційно-правові розробки науковців здебільшого стосувалися окремих аспектів інформаційних відносин залежно від досліджуваної сфери правового регулювання. Зокрема, предметом конституційно-правових досліджень, здійснюваних під керівництвом доктора юридичних наук, професора В. Ф. Погорілка, одними з перших у вітчизняній науці конституційного права стали такі питання, як конституційні засади інформаційних відносин в Україні; інформаційне забезпечення форм безпосередньої демократії; дослідження конституційно-правових засад діяльності відповідних органів державної влади і управління та ін. [2].

Основними напрямками дисертаційних вітчизняних конституційно-правових досліджень стали, зокрема:

— з'ясування суті, функцій, структури, особливостей виникнення і розвитку права на інформацію як природного права в умовах розбудови правової, соціальної і демократичної держави та впливу на відповідні процеси світового досвіду, зокрема практики Європейського Суду з прав людини, гарантій реалізації [4];

— дослідження правової природи, змісту права на доступ до інформації як самостійного суб'єктивного конституційного права кожного [5];

— теоретико-прикладні проблеми реалізації принципу гласності діяльності органів державної влади України [7];

— проблеми забезпечення конституційного права людини і громадянина на невтручання в їх особисте і сімейне життя [8].

Крім того, порівняно нещодавно, була здійснена спроба дослідити сутність інформаційної сфери як об'єкту конституційно-правового регулювання (Т. В. Чубарук). Інформаційні аспекти конституційно-правових відносин висвітлювалися також в межах дисертаційних досліджень щодо окремих конституційних прав, свобод людини і громадянина, конституційно-правових проблем правової культури виборців тощо.

Відзначаючи підвищення ступеню уваги вчених-юристів до питань дослідження інформаційних аспектів суспільних відносин, слід наголосити, що конституційно-правові проблеми цієї сфери, які могли би стати фундаментальними для всіх галузевих розробок, в сучасній науці конституційного права наразі все ще не отримали комплексного і системного висвітлення. Наявні дослідження, фактично, здійснювалися відповідно до встановлених конституційних цілей: закріплення кола інформаційних прав і свобод людини; забезпечення інформаційної безпеки держави. Водночас, існуючі підходи свідчать, зокрема, оскільки автори не ставлять за спеціальну мету, а отже, на наш погляд, не дають повної уяви щодо, наприклад, вироблення принципів, методології побудови збалансованої системи конституційно-правового регулювання інформаційних відносин в Україні.

Дана проблема актуалізується, оскільки, на наш погляд, в сучасній українській науці переважаючою в дослідженнях окресленої про-

блематики залишається адміністративно-правова методологія розробки відповідних питань.

Подібна ситуація, на наш погляд, не зовсім точно відповідає тенденціям сучасної науки щодо комплексного аналізу правової дійсності як в межах загальної теорії держави і права, так і в інших галузях. Розробка концепції реалізації конституційних принципів у галузевому законодавстві має відбуватися відповідно до моделі, сформованої в межах конституційного права. Вважаємо, таке моделювання конституційних засад правового регулювання можливо розглядати на основі таких базових категорій та інститутів конституційного права, як: засади конституційного ладу, конституційно-правовий статус людини і громадянина, інститут народовладдя та його форми, інститут державної влади тощо.

Чимале коло актуальної конституційно-правової проблематики залишаються недостатньо вирішеними. Якщо, наприклад, проаналізувати найвагоміший доробок вітчизняних науковців щодо сутності, змісту, гарантій права на інформацію, можна замітити, наприклад, різну інтерпретацію визначальних понять у цій сфері. Не існує єдиного підходу і щодо його місця в системі конституційних прав та свобод тощо. Хоча і на сьогодні залишається традиційний підхід розглядати це право (разом з правом на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань) як політичну можливість громадянина, слід відмітити об'єктивну тенденцію, що намітилася серед вітчизняних правознавців, відносити його до громадянських (особистих) прав і свобод людини.

Актуальними проблемами доктринального тлумачення в контексті сучасної конституційної реформи є, зокрема, обґрунтування доцільності виокремлення конституційного права на інформацію як самостійного, що відповідало б існуючій загальній міжнародно-правовій тенденції. З огляду на підготовку нового тексту Основного Закону доцільно розширити також конституційний зміст відповідного права, уточнити та доповнити конституційні встановлення щодо його гарантій. Мета конституційного регулювання визначаються певними стратегічними завданнями, що стоять перед державою у зв'язку із необхідністю формування та розвитку в Україні складових інформаційного суспільства, залежних від світових тенденцій глобалізації інформаційного середовища. Зазначені пробле-

ми потребують подальших розробок конституційно-правових проблем інституту права на інформацію.

Питання, пов'язані з особливостями функціонування соціально-політичних інститутів в умовах формування в Україні інформаційного суспільства, є порівняно новими і досить складними для вітчизняної юридичної науки.

Актуальною проблемою теоретичного і практичного характеру в науці конституційного права можна назвати, наприклад, інформаційні аспекти безпосереднього народного волевиявлення. Ще досі невирішеними залишаються питання інформаційного забезпечення, зокрема, проведення виборів, осмислення юридичної сутності цієї категорії, формулювання пропозицій щодо правових механізмів здійснення відповідних процесів, уніфікації форм і методів інформаційного забезпечення виборів тощо.

В межах дослідження науки конституційного права інституту державної влади важливою теоретико-прикладною проблемою є також, на наш погляд, потреба конституційно-правового осмислення ролі держави в інформаційних процесах, її функціонального призначення, виявлення подальшої перспективи основних форм її діяльності, шляхів удосконалення існуючих. Конституція України, норми якої прямо визначають забезпечення інформаційної безпеки однією з найважливіших функцій держави, приписи інших нормативно-правових актів, що визначають мету, основні завдання державної інформаційної політики на конкретних етапах, свідчать, що інформаційний стає стійким, постійним напрямом та видом діяльності держави яка охоплює конкретну об'єктивно обумовлену відносно самостійну сферу суспільних відносин — інформаційну сферу.

Наукова доцільність аналізу теоретико-прикладних аспектів інформаційної діяльності держави обумовлюється багатьма чинниками. Це наявність в юридичній науці певних загальнотеоретичних стереотипів щодо класифікації функцій держави, наслідком чого стала недостатня розробленість проблем інформаційної функції держави: не сформована сучасна науково обґрунтована теорія інформаційної функції, адекватна сучасному розвитку суспільства, держави та юридичної науки. Слід додати також відсутність в юридичній літературі єдності поглядів щодо сутності, змісту цього напрямку діяльності держави; недосконалість понятійно-категоріального апа-

рату інформаційної функції держави. А ще наукового осмислення і опрацювання вітчизняною наукою конституційного права потребують супутні проблеми інформаційних правовідносин, інформаційних прав людини і громадянина, основних засад механізму забезпечення права людини на інформацію як об'єктної сфери реалізації інформаційної функції держави.

У свій час В. Ф. Погорілко інформаційну функцію визначав як одну з основних функцій сучасної держави [6, с. 313]. Як самостійну для держави цю функцію в сучасній літературі визнає ряд вчених-правознавців, зокрема О. Ф. Скакун, О. В. Скрипнюк, А. В. Поляков, Р. А. Ромашов, Н. М. Пархоменко та ін.

Не вдаючись до ґрунтового аналізу поняття, основних ознак інформаційної функції, оскільки це стало предметом окремого дослідження [3, с. 113–119], зауважимо, що на підставі існуючих загально-теоретичних підходів серед основних ознак державної інформаційної функції, характерних функціям держави взагалі, можна назвати такі, як: 1) набуття рис стійкого, постійного напрямку та виду діяльності держави, що має власну періодизацію свого існування; 2) через відповідну функцію виявляється сутність і соціальне призначення держави, обумовлені завданнями, які виникають перед нею на відповідному етапі розвитку; 3) такими завданнями, які є першоосновою інформаційної функції, на сучасному етапі розбудови України є, зокрема, створення правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових та інших умов для реалізації інформаційних прав людини і громадянина, інформаційних потреб суспільства; формування системи національних інформаційних ресурсів; забезпечення національної інформаційної безпеки і в перспективі побудова інформаційного суспільства; 4) реальність функції, оскільки завдання, напрями діяльності держави базуються на конституційно-правових засадах; 5) функція має комплексний характер, здійснюється в певних формах і конкретними методами тощо.

Таким чином, з метою вдосконалення конституційно-правового закріплення елементів механізму реалізації відповідної функції держави в Україні, поглиблення теоретичних аспектів даної категорії, зазначені проблеми потребують подальшого дослідження.

У підсумку, слід наголосити, що дослідження конституційно-правових засад регулювання інформаційних відносин, як теоретико-

методологічна проблема, можливо представити як здійснення певних науково-теоретичних завдань, з реалізацією яких виникає перспектива усунення існуючих прогалин у вітчизняній доктрині конституційно-правового регулювання інформаційних відносин, забезпечення відповідного реагування на процеси їх стрімкого розвитку.

Зокрема, такими є: з'ясування реального стану та обґрунтування основних напрямів інформаційного розвитку українського суспільства в умовах конституційної реформи. Це набуває актуальності, оскільки за оцінками спеціалістів, реалії сьогодення свідчать про недостатню розробку механізмів реалізації завдань розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.; аналіз та систематизація наявних наукових здобутків і підходів у цій сфері досліджень; формування конституційно-правової понятійно-категоріальної основи відповідних досліджень тощо.

Використана література:

1. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»: Закон України від 9.01.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 12. — Ст. 102.
2. Костецька Т. А. Правові аспекти інформаційного забезпечення виборів та референдумів в Україні / Т. А. Костецька // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики: монографія / [за ред. В. Ф. Погорілка]. — К., 2001; Костецька Т. А. Конституційні засади інформаційних відносин в Україні / Т. А. Костецька // Проблеми реалізації нової Конституції України: теорія і практика: монографія / [за ред. В. Ф. Погорілка]. — К., 2003; Костецька Т. А. Конституційно-правовий статус органів державної влади в інформаційній галузі / Т. А. Костецька // Органи державної влади України: монографія / [за ред. В. Ф. Погорілка]. — К., 2002 та ін.
3. Костецька Т. А. Інформаційна функція держави: конституційні та інституційні аспекти / Т. А. Костецька // Держава і право: зб. наук. праць. — Випуск 47. — К., 2010.
4. Кушакова Н. В. Конституційне право на інформацію в Україні (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Н. В. Кушакова. — К., 2003.
5. Нестеренко О. В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Нестеренко. — К., 2008.
6. Погорілко В. Ф. Функції держави / В. Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. — К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. — Т. 6: Т–Я. — 2004.

7. *Серьогін В. О.* Конституційний принцип гласності у діяльності органів державної влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. О. Серьогін. — Х., 1998.
8. *Серьогін В. О.* Конституційне право особи на недоторканість приватного життя (прайвесі): проблеми теорії і практики»: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право ; муніципальне право» / В. О. Серьогін. — Х., 2011.

І. О. КРЕСІНА,

*доктор політичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач відділу правових проблем політології
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПРОБЛЕМИ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Завданням етнонаціональної політики будь-якої держави є консолідація етнокультурно неоднорідних компонентів суспільства в політичну націю на основі громадянства та національної ідентичності. Винятком можуть бути країни, що вирішують проблеми етнічного характеру недемократичним шляхом, зокрема етнократії. Держави ж, зацікавлені в підтриманні міжетнічного миру та злагоди, уникненні конфліктів за участю етнічного чиннику, попередженні етнокультурного розколу, — а також етнополітичної дезінтеграції, яка стає його наслідком, — приділяють виконанню цього завдання багато уваги як у законодавстві, так і практичній етнонаціональній політиці. Адже, як свідчить досвід пострадянських країн, саме від етнонаціональної консолідації в кінцевому підсумку може залежати територіальна цілісність держави.

Невдоволення окремих етноспільнот своїм статусом, рівнем забезпечення прав та інтересів, етнічна дискримінація провокують не лише дестабілізацію етнополітичної ситуації в державі. Якщо на етнічне невдоволення нашаровуються також соціальні, економічні та політичні розбіжності, це загрожує етнополітичною дезінтеграцією держави. Як стверджує К. Вітман, невдоволена етнополітична

складова є тією силою, яка руйнує систему або дестабілізує її настільки, що вона стає дуже вразливою зовнішнім загрозам [1, с. 25]. В окремих випадках достатньо одній етноспільноті висунути територіальні вимоги та ініціювати процес дезінтеграції, як він у результаті завершується розпадом державного утворення.

Подивимося, наскільки ця загроза актуальна для України. Для цього розглянемо як приклад ситуацію з русинською етнічною групою, якій постійно закидають порушення міжетнічного миру на території компактного проживання — Закарпатській області, етнополітичну дестабілізацію та сепаратизм за етнічним критерієм. Протягом усіх років незалежності України русини обіймали активну політичну позицію у відстоюванні своїх прав, оскільки не отримали статус національної меншини і не можуть скористатися його перевагами. Закарпатська обласна рада в 1992 та 2002 роках зверталася до парламенту з проханням визнати русинів окремою національністю, але ці вимоги не були задоволені. Русини намагалися домогтися свого визнання і за допомогою лобіювання відповідного положення в проектах Концепції державної етнонаціональної політики, і окремою постановою Верховної Ради України «Про русинів в Україні» № 7242 2009 року, але марно.

Також етнічна група заручилася міжнародною підтримкою. Комітет ООН з ліквідації расової дискримінації в резолюції від 2006 року висловив стурбованість офіційним невизнанням в Україні русинів незважаючи на істотні відмінності між русинами й українцями, і рекомендував українській владі розглянути можливість вирішення цього питання. Русини апелюють до того, що статус національної або етнічної меншини представники цієї національності мають у всіх європейських державах проживання за винятком України. Формально русини відповідають усім вимогам, які висуває Закон України «Про національні меншини в Україні» у ст. 3 до національних меншин [2]: представники етноспільноти є громадянами України; стверджують, що не є українцями за національністю; виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою, що ґрунтується на русинській етнічній належності.

Чому ж Україна так довго і наполегливо відмовляє русинам у праві на самоідентифікацію та самоусвідомлення? Адже це призводить до

політизації та радикалізації вимог еліти етнічної групи, що загрожує хисткому етнополітичному балансу в регіоні. Окрім русин, які намагаються домінувати політично у регіоні, в Закарпатській області серед національних меншин чисельно домінують угорці (12,1 %), що спираються на потужну підтримку сусідньої етнічної батьківщини. І вони незацікавлені в суттєвому посиленні русинських позицій, оскільки вважають це дискримінацією власних прав як національної меншини. І готові у відповідь на кожні поступки держави русинам, вимагати ще більших поступок для себе. Це одна з причин відсутності позитивної відповіді на прохання та звернення русинської етнічної групи. Влада України побоюється ланцюгової реакції політизації етнічності в середовищі етноспільнот.

Іншу причину нещодавно вичерпно пояснив лідер парламентської партії «Свобода», О.Тягнибок. Під час візиту до Закарпаття політик заявив, що визнавати русинську національність в Україні не можна, бо це може спричинити відокремлення Закарпаття від України. «Це призведе до бажання зробити Закарпаття автономним, далі взагалі — окремою державою», — підкреслив політик, що він проти сепаратистських проявів [3]. Характерно, що ознаки сепаратизму в діях представників русинського руху почали з'являтися після того, як їм багато разів поспіль було відмовлено в праві на статус національної меншини на основі самоідентифікації.

У 2008 році Другий конгрес підкарпатських русинів прийняв «Акт проголошення відтворення русинської державності», яким було проголошено створення автономної республіки під назвою «Підкарпатська Русь». Під час конгресу лідер русинів, священник УПЦ МП, закликав до утворення русинської автономії в складі України. Проти Д. Сидора було порушено кримінальну справу за посягання та територіальну цілісність та недоторканність України. Судовий процес тривав 3 роки, суд виявив ознаки сепаратизму, визнав Д. Сидора винним і призначив покарання у вигляді 3 років умовно. Однак, очільник русинського руху не припиняє сепаратистських заяв. На початку 2011 року Д. Сидор попередив українську владу про те, що після багатьох років вимог задоволення своїх прав «русинський народ має право зі зброєю в руках захищати свою свободу». Лідер русинського руху звинуватив Київ у етноциді, в дискримінації з явними елементами геноциду, посилаючись на те, що «триває вар-

варське невизнання русинського народу, його національності, заборона русинських шкіл і вивчення русинської мови. Ведуться судові переслідування за те, що русини хочуть бути такими» [4].

Глава «Сойму підкарпатських русинів» вкотре закликав Україну визнати автономію Закарпаття, права русинів як титульного етносу в області (за словами представників русинів вони становлять «як мінімум 70% жителів Закарпаття», що не відповідає дійсності). Інакше погрожують силовим сценарієм відокремлення від України [4]. Нещодавно лідери русинського руху заявили, що об'єднують зусилля для визнання русинської мови регіональною в Закарпатті та створення русинської автономії. Ігнорувати подібні заяви, що містять загрозу територіальній цілісності України, категорично не можна.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що дезінтеграційні тенденції в Україні користуються підтримкою сусідніх держав. Політики правого ідеологічного спектру заявляють, що русинський політичний рух підтримується Росією та Угорщиною, які начебто зацікавлені в етнополітичній дестабілізації та етнокультурному розколі України. За словами представника партії «Наша Україна» Я. Кендзьора, саме Росія намагається створити відповідну напругу і домогтися визнання автономії в Закарпатті [5]. Також підозрюють в підтримці сепаратистських тенденцій в русинському середовищі й Угорщину. Словацький дослідник русинської проблематики І. Гвань стверджує, що не випадково свого часу в 90-х роках рівнинна держава — Угорщина ініціювала створення «Карпатського єврорегіону», до складу якого з боку України спочатку мала увійти тільки Закарпатська область. «Це була спроба економічно відокремити, а згодом і відірвати Закарпаття від України і розпоряджатися його ресурсами. А потім... може вдасться розширити кордони Угорщини», — припускає дослідник [6].

Жодних офіційних етнотериторіальних претензій сусідні держави, які підтримують свої національні меншини, що проживають в Україні, наразі не висувають. Однак у заявах їх політиків, у діях органів влади простежуються деструктивні тенденції для України. Вони використовують невдоволення національних меншин України, акумулюють його і спрямовують проти країни проживання. Взяти для прикладу хоча б політику спрощеної процедури надання громадянства усім охочим громадянам України, які можуть довести етнічне

походження країни набуття громадянства та продемонструвати знання її мови. Щонайбільше ця проблема стосується таких етнополітично нестабільних регіонів України як Автономна Республіка Крим з чисельним переважанням російської національної меншини (58,5 %), Чернівецької (найбільша національна меншина румунська — 12,5 %) та Закарпатської (угорська національна меншина — 12,1 %) областей.

Справжні масштаби поширення подвійного громадянства, забороного законодавством України, не визначені. Набуття громадянства іншої держави — неконтрольований процес, оскільки ні Росія, ні Румунія, ні Угорщина не мають відповідних договорів з Україною про обмін такою інформацією. Однак, за підрахунками експертів близько 250 тисяч українців вже мають паспорти Росії, Угорщини чи Румунії. Прихильники подвійного громадянства називають ще більші цифри. Законодавці навіть вирішили у зв'язку з цим узаконити повійне громадянство. Автори законодавчої ініціативи стверджують, що неофіційно від 5 % до 10 % українців мають громадянство іншої держави [7].

Держави, що спростили процедуру отримання своїх паспортів, апелюють до необхідності культурної інтеграції представників своєї нації, розділених кордонами. Однак підтримка своєї національної меншини в Україні практично ніколи не обмежується лише етнокультурною складовою, а зажди набуває ознак етнополітичної інтеграції, головним рушієм якої є інститут громадянства. Наявність у представників національних меншин України громадянства інших держав є фактором не лише етнокультурного, а етнополітичного розколу держави. Після отримання громадянства етнічної батьківщини вони схильні ідентифікувати себе більше з нею, відстоювати її інтереси в країні проживання, що анітрохи не сприяє етнополітичній консолідації українського суспільства.

Навіть більше, історії відомі цілком конкретні випадки того, як громадянство сусідньої країни ставало приводом для примусової етнополітичної дезінтеграції держави. Німеччина 30-х років ХХ ст. надавала німецьке громадянство судетським німцям, що компактно проживали у промислово розвиненому, багатому на корисні копалини регіоні на півночі та північному заході Чехії. Тому виступи судетських німців проти влади стали офіційною причиною вторгнення

Німеччини до Чехословаччини. В 1938 році Судетська німецька партія Чехословаччини звернулася до Німеччини про допомогу, яку отримала негайно. Посилаючись на утиски етнічних німців, Німеччина домоглася анексії територій проживання своєї національної меншини в результаті Мюнхенської угоди 1938 року, за якою Судетська область увійшла до складу Німеччини.

З нещодавніх прикладів — російсько-грузинська війна 2008 року, що завершилася відокремлення від Грузії її територій — Південної Осетії та Абхазії. Підтримка та підживлення сепаратистських рухів в Грузії Росією здійснювалася багато років до ескалації конфлікту. Росія надавала мешканцям Південної Осетії та Абхазії російське громадянство, заохочувала будь-які антигрузинські ініціативи, мала військову присутність у регіоні у вигляді миротворців. Спроби Тбілісі встановити контроль над цими територіями завершився вторгненням російських військ на територію Грузії. Росія звинуватила Грузію в застосуванні політики геноциду стосовно етнічних осетин у регіоні і виступила на їх збройний захист. З російського боку вторгнення отримало назву «примусення Грузії до миру». Москва досягла поставленої мети: Грузія втратила території Південної Осетії та Абхазії, які проголосили незалежність. Зараз вони перебувають у статусі невизнаних держав, що існують переважно за рахунок фінансової підтримки Росії.

Обидва приклади етнополітичної дезінтеграції держав засвідчили, яку загрозу для національної безпеки України несе практика неконтрольованого набуття громадянства українцями з боку сусідніх держав. Покласти край цьому можна було б, запровадивши відповідальність за подвійне громадянство. Однак такої відповідальності чинний Закон України «Про громадянство України» не передбачає. Ст. 19 нормативно-правового акту лише окреслює підстави для втрати громадянства, якими є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави. Під добровільним набуттям громадянства іншої держави вважаються всі випадки, коли громадянин України повинен був звертатися із заявою чи клопотанням про набуття громадянства відповідно до порядку, встановленого законодавством держави, громадянство якої набуто [8].

Однак наявність підстав для втрати громадянства, не означає його автоматичної втрати. Як стверджує К. Вітман, законодавство

України про громадянство містить чимало недоліків, прямо не забороняючи факт подвійного громадянства, що створює загрози етнополітичній безпеці України з боку інших держав, які можуть реалізуватися шляхом етнополітичної мобілізації національних меншин, дестабілізації етнополітичної ситуації, висунення етнотериторіальних претензій [9, с. 578]. Ігноруючи набуття українськими громадянами громадянства інших держав, Україна стає дуже вразливою з етнополітичної точки зору — етнонаціонально розколотою, адже невідомо, громадянству якої країни в кінцевому підсумку надасть перевагу особа.

Слід зазначити, що спроби покласти край подвійному громадянству як фактору етнополітичного розколу в межах етнонаціональної політики здійснюються вже давно. Серед подібних ініціатив слід відзначити проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» (щодо усунення колізій, які дозволяють подвійне громадянство)» № 0919, пропозиції Президента до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо громадянства» № 0984. В 2012 році парламент навіть підтримав у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відповідальності за приховування факту перебування у громадянстві іншої держави або набуття такого громадянства)» № 0920.

Посилаючись на численні приклади отримання громадянами України громадянства інших держав, законодавці висловили стурбованість цієї загрозою для національної безпеки держави, яка створює підґрунтя для зовнішнього втручання у внутрішні справи України. І запропонували доповнити Закон України «Про громадянство України» ст. 19-1, яка передбачає обов'язок громадянина України повідомити про факт набуття або перебування у громадянстві іншої держави протягом 30 днів. За неповідомлення (приховування множинного громадянства), пропонувалося встановити кримінальну відповідальність. Законопроект передбачав також доповнення Кримінального Кодексу України ст. 114-1, якою за неповідомлення протягом встановленого законом терміну про факт перебування або набуття громадянства іншої держави пропонувалося встановити покарання у вигляді обмеження волі на строк до п'яти років або штраф [10].

Позитивно відзначаючи цю ініціативу посилення боротьби з подвійним громадянством, варто вказати на її недоліки. По-перше, кримінальна відповідальність у вигляді позбавлення волі — занадто жорстке покарання за приховування факту подвійного громадянства, в цьому випадку доцільно було б запровадити жорстку адміністративну відповідальність. По-друге, є всі підстави вважати, що документ не дозволить досягнути поставленої мети через відсутність в Україні механізмів декларування подвійного громадянства та його встановлення. Народний депутат IV скликання Т. Чорновіл відзначив, що Ізраїль, Румунія, Угорщина не видають довідок про подвійне громадянство, що робить неможливою дію ухваленого закону [11].

Однак окремі депутати, ігноруючи загрози етнополітичній безпеці, все ж пропонують Україні перейти від протидії подвійному громадянству до його узаконення - імплементації в етнонаціональне законодавство України. Відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні» №2308 було зареєстровано цього року депутатом Л. Миримським, який є представником Автономної Республіки Крим. У короткій пояснювальній записці народний депутат поганенькою (переповненою русизмами) українською мовою обґрунтовує необхідність запровадження подвійного громадянства виключно соціально-економічними вигодами для його носіїв, ігноруючи етнополітичну складову цієї проблеми. «Сьогодні, коли постійно переслідують дефолти, кризи, політичні війни подвійне громадянство — це відмінний вибір убезпечити себе і свою сім'ю», — переконує законодавець у перевагах подвійного громадянства, які полягають у можливості змінити країну проживання з метою працевлаштування або здобуття освіти, але при цьому залишитися українцем [12]. Подвійне громадянство позиціонується як «відмінна інвестиція у майбутнє» у сучасному динамічному і глобалізованому світі та особливість, яка неодмінно «підвищить привабливість України для іноземців».

Однак етнополітичні ризики подвійного громадянства у багато разів перевищують соціально-економічні переваги, які разом з громадянством іншої держави отримують українці. Подвійне громадянство стає етнополітичним інструментом в руках національних меншин, які в силу різних обставин — безпідставно або обґрунтовано — незадово-

лені своїм становищем, та держав, що їх підтримують політично, культурно та фінансово. Інструментом, який використовується проти України, її національних інтересів, етнополітичної безпеки, суверенітету, недоторканості, територіальної цілісності. Інструментом, який ускладнює і навіть унеможливує в певних регіонах процес етнополітичної консолідації поліетнічного українського суспільства, живлячи дезінтеграційні тенденції етнополітичного розколу.

Використана література:

1. Вітман К. М. Моделі етнополітичної політики постсоціалістичних країн : [навч. посібник] / К. М. Вітман. — К.: Логос, 2008. — 392 с.
2. Закон України «Про національні меншини в Україні» // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — ст. 529.
3. *Визнання русинів* призведе до від'єднання Закарпаття від України [Електронний ресурс] // Тижневик журналістських розслідувань ZIK. — Режим доступу: <http://zik.ua/ua/news/2012/03/17/339351>.
4. *Лідер русинів: ми маємо право зі зброєю в руках захищатись від України* [Електронний ресурс] // ТСН. — Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/lider-rusiniiv-mi-mayemo-pravo-zi-zbroeyeu-v-rukah-zahischatis-vid-ukrayini.html>.
5. *Ярослав Кендзор: Русинський рух на Закарпатті* — це «політична провокація, спланована спецслужбами Росії» [Електронний ресурс] // Закарпаття онлайн. — Режим доступу: <http://zakarpattya.net.ua/News/29053-IAroslav-Kendzor-Rusynskiy-rukhn-na-Zakarpatti---tse-politychna-provokatsiia-splanovana-spetsluzhbamy-Rosii>.
6. *Російські політики разом із КПУ дестабілізують Україну на Закарпатті* [Електронний ресурс] // Радіо Свобода. — Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2214206.html>.
7. *Ільницький В. Роздвоєння особистості* / В. Ільницький, А. Скумін // Український тиждень. — 2013. — № 13.— [Електронний ресурс] // Український тиждень. — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Politics/75801>
8. Закон України «Про громадянство України» // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 13. — Ст. 65.
9. Вітман К. М. Перші кроки реформування моделі етнополітичної політики / К. М. Вітман // Держава і право. — № 54. — 2011. — С. 578.
10. *Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо відповідальності за приховування факту перебування у громадянстві іншої держави або набуття такого громадянства)» № 0920* [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44971.
11. *Закон про штрафи за подвійне громадянство буде мертвим* [Електронний ресурс] // Zahid.Net. — Режим доступу: http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?zakon_pro_shtrafi_za_podviyne_gromadyanstvo_bude_mertvim_nardep&objectId=1267154.

12. *Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо подвійного громадянства в Україні» № 2308* [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45777.

П. Ф. КУЛИНИЧ,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу проблем аграрного та земельного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корещького НАН України*

**ПРАВО УКРАЇНСЬКОГО НАРОД НА ЗЕМЛЮ
ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНИ:
ВЛАСНІСТЬ ЧИ НАЦІОНАЛЬНЕ НАДБАННЯ**

Конституція будь-якої країни є її основним законом, який визначає основні засади правового регулювання суспільних відносин, що складаються у всіх сферах суспільного життя. Однак, обсяг конституційно-правового регулювання суспільних відносин є різним. Найбільш повно та детально конституціями регулюються відносини державного будівництва та статусу особи (людини і громадянина). Інші види суспільних відносин отримують у конституціях лише відправні опорні правові позиції, на яких мають базуватися масиви відповідних законодавчих актів.

Сучасне конституційно-правове регулювання відносин власності свідчить, що в основних законах різних країн світу регулюється лише мінімальна частина економічних відносин власності. Воно спрямоване на визначення та фіксацію місця інституту власності в економічних основах конституційного ладу та на захист права власності як одного з основних прав людини [1, с. 22, 78]. Відповідно до цієї тенденції прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України містить низку норм, покликаних визначити основні риси правового статусу земельної власності в нашій державі.

Включення таких норм у Основний закон країни свідчить про важливість інституту права власності на землю для формування нового економічного ладу країни. Однак, Конституція України вре-

гулювала лише принципові питання земельної власності та передбачила їх належну деталізацію у прийнятих відповідно до неї законодавчих актах. 25 жовтня 2001 р. Верховна Рада України прийняла новий Земельний кодекс України [2], здійснивши важливий крок на шляху імплементації конституційних положень земельної власності у систему основних інститутів земельного законодавства України. По суті основна мета у прийнятті цього Земельного кодексу України полягала не стільки у проведенні кодифікації земельно-правових норм, яких було не дуже багато, скільки у приведенні рівня правового регулювання відносин земельної власності у відповідність Конституцією України.

Основні конституційні положення про власність на землю містяться в ст.ст. 13, 14 та 142 Основного закону. Так, в першому реченні ст. 13 зазначено, що земля та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Якщо уважно прочитати наведене положення, то можна прийти до висновку, що Конституція України закріпила належність всіх земель в межах території країни одному власнику — Українському народу. Іншими словами, наведене положення можна трактувати як встановлення правового режиму виключної власності Українського народу на всі земельні ресурси держави.

Якщо виходити саме з такого трактування наведеного положення, то слід зазначити, що Основний закон країни забороняє набувати землю у власність іншими, крім Українського народу, суб'єктами. Певне підтвердження вірності такого висновку можна знайти в одному з наступних речень тієї ж ст. 13, в якому зазначено, що кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Безперечно, якщо виключним власником землі в країні є народ, то громадяни можуть володіти землею лише на праві користування.

Досвід конституційно-правового регулювання відносин земельної власності свідчить, що народ визнавався суб'єктом права власності головним чином в конституціях соціалістичних країн. Вважалося, що інтереси народу в таких країнах представляє держава [1, с. 157]. На перший погляд, аналіз змісту наведених положень ст. 13 Конституції України без співставлення їх з іншими конститу-

ційними положеннями дає підстави для висновку, що Конституція закріпила притаманну земельному законодавству радянського періоду правову концепцію земельної власності, згідно з якою земля була виключною власністю держави (народу), а громадяни та юридичні особи отримували землю виключно на праві користування [3, с. 91]. Адже наведеною статтею чітко проголошено, що в країні є тільки один власник землі, а його право власності поширюється на всю землю в межах території країни.

Однак, у ст. 13 Основного закону країни містяться і положення, які можна оцінити як, принаймні, непряме заперечення зробленому вище висновку. Так, у цій статті міститься твердження про те, що, по-перше, держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. А по-друге, усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Таким чином наведені положення вказують на наявність не одного — Українського народу, а принаймні двох суб'єктів права власності на землю, які є рівними між собою та перед законом.

Ще більше сумнівів щодо вірності зробленого вище тлумачення положення ст. 13 Конституції про те, що земля є виключною власністю одного власника — Українського народу, з'являється при ознайомленні зі змістом ст. 14 Основного закону країни. У цій статті проголошено, що «право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону». А в ст. 142 знайдемо норму й про те, що земля може належати на праві власності ще й територіальним громадам сіл, селищ та міст. Отже, у наведених нормах Конституції України встановлено, що, крім Українського народу, земля в Україні може належати на праві власності ще принаймні чотирьом суб'єктам: громадянам, юридичним особам, територіальним громадам та державі. Іншими словами, ці норми встановлюють правовий режим плюралізму форм земельної власності.

Таким чином, аналіз положень ст. 13, з одного боку, та ст.ст. 14 та 142 з іншого боку, дає підстави для висновку про те, що за своїм змістом вони принципово відрізняються та різко контрастують. Адже правовий режим виключної власності на землю одного суб'єкта абсолютно протилежний за змістом правовому режиму плюралізму

форм земельної власності, за якого власниками землі можуть бути дві чи більше категорії суб'єктів.

На жаль, маємо констатувати, що Конституція України як конституція однієї з європейських країн, що входять до так званої третьої хвилі конституцій (конституції, що прийняті в країнах Східної та Центральної Європи після 1989 р.), містить абсолютно різні, неподенувані в рамках правового поля однієї країни, положення щодо статусу земельної власності. Саме тому з прийняттям та введенням в дію 28 червня 1996 р. нині чинної Конституції України у політичному та правовому «порядку денному» нашої країни знову постало питання, яке здавалося, вже раз і назавжди було вирішене з прийняттям 13 березня 1992 р. нової редакції Земельного кодексу України, — питання про суть земельного ладу країни. Адже з прийняттям цієї редакції Кодексу в нашій країні була проведена юридична демонополізація земельної власності, демонтована система виключної власності держави (народу) на землю, що була встановлена у 20-х рр. минулого століття, і тим самим внесені істотні зміни в систему правового регулювання відносин земельної власності. Згідно з названою редакцією Кодексу, в Україні, поряд з традиційною державною власністю були законодавчо введені колективна та приватна власність на землю. І на підставі цього законодавчого акту за період до прийняття нового Основного закону держави значна частина земельного фонду країни перейшла із власності держави у приватну власність громадян України та колективну власність сільськогосподарських підприємств. Якщо при визначенні суті конституційно-правового статусу земельної власності, введеного Основним законом країни, за основу взяти положення ст. 13 Конституції, то виходить, що в 1996 р. в Україні знову була проведена націоналізація всього земельного фонду країни на зразок тієї, яка (націоналізація) здійснена на підставі відомого Декрету про землю 1917 р. Адже, як вірно зазначив В. З. Янчук, встановлене Конституцією України положення про те, що земля є власністю Українського народу, тотожне націоналізації землі, яка була проголошена Декретом про землю 1917 р. [4, с. 101].

На наш погляд, для оцінки вірності такого висновку доцільно звернутися до реалій політичного та соціально-економічного розвитку України в період прийняття нової Конституції. Вони полягають у тому, що з початку 90-х років ХХ століття наша країна взяла курс

на формування у політичному устрої засад політичного плюралізму, а в економічному — засад ринкової економіки. Саме така орієнтація соціально-економічного устрою країни була задекларована в законах України «Про власність» [5], «Про підприємства в Українській РСР» [6], «Про підприємництво» [7] та деяких інших. Врешті, такі ж орієнтири розвитку країни знайшли відображення і в Основному законі 1996 р. (ст. ст. 42, 43 та інші). Таким чином, викладене дає підстави для висновку про неможливість тлумачення положень ст. 13 Конституції України щодо статусу земельної власності як проголошення чи відновлення правового режиму націоналізації земельного фонду країни.

Наявність у Основному законі країни суперечливих положень щодо статусу земельної власності зумовила необхідність вироблення доктринального тлумачення зазначених розбіжностей. Наша позиція з даного питання була сформульована в 1998 р. [8, с. 93–94] і полягає в тому, основи земельного ладу країни закладені перш за все в ст.ст. 14 та 142 Конституції України. Їх аналіз дає підстави для висновку про те, що суб'єктами права власності на землю в нашій державі є громадяни, юридичні особи, територіальні громади сіл, селищ і міст та держава. Такий підхід відповідає закономірностям сучасного цивілізаційного розвитку. Світовий досвід свідчить, що економічна і юридична інфраструктура країн з ринковою економікою базується на двох формах власності: публічній і приватній. Публічна і приватна власність є також основою земельних відносин в цих країнах. Як вірно зазначає І. О. Іконицька, правовою формою присвоєння матеріальних благ від використання земельних ділянок є індивідуальна власність громадян та юридичних осіб, а правовою формою суспільного присвоєння є державна та муніципальна власність. За цією ознакою вона виділяє лише дві форми власності — приватну (власність громадян та юридичних осіб) і публічну (державну і муніципальну) [9, с. 4]. Проведення в Україні економічної реформи, спрямованої на формування в країні засад ринкової економіки, закономірно обумовило необхідність впровадження світового досвіду в систему відносин власності, в тому числі й на землю, і в нашій державі.

На нашу думку, саме такий підхід до структури форм земельної власності реалізований в ст.ст. 14 та 142 Конституції України. Аналіз

зазначених статей Конституції дає підстави для висновку про те, що в Україні конституційно встановлені дві форми земельної власності, а саме: публічна власність, яка охоплює державну і комунальну власність, та приватна власність, яка охоплює власність фізичних осіб і власність недержавних юридичних осіб. Таким чином, з прийняттям нової Конституції України з'явилося цементуюче юридичне начало для формування нової системи земельного законодавства України, і перш за все для прийняття нового Земельного кодексу України. Таким цементуючим началом, повторимо, є закріплена Конституцією плюралістична система інституту права власності взагалі і на землю зокрема.

Однак, у вітчизняній земельно-правовій літературі висловлені різні підходи до тлумачення вищезазначених конституційних положень. Проте аналіз наукових положень, які були висловлені вченими-прихильниками концепції «Український народ — власник землі», свідчить, що їхні підходи істотно відрізняються. Виходячи з висловленого ними розуміння зазначеної концепції, таких авторів можна поділити на три групи. До першої групи відносяться автори, які вважають, що конституційне положення про те, що земля є власністю Українського народу, слід тлумачити як встановлення в Основному законі країни виключної власності на землю (В. Л. Мунтян, О. А. Вівчаренко). Другу групу складають науковці, які вважають право власності Українського народу окремим правовим інститутом, який функціонує поряд з інститутами права державної, комунальної та приватної власності на землю (В. В. Носік та ін.). Нарешті до третьої групи слід віднести авторів, які розглядають право власності Українського народу в якості окремого правового інституту, який функціонує поряд з інститутом права приватної власності на землю (Л. О. Бондар, А. М. Мірошниченко).

На наш погляд, наявність істотних відмінностей у позиціях вчених щодо змісту права власності Українського народу на землю свідчить про те, що концепція «Український народ — власник землі» є принаймні незавершеною, несформованою, внутрішньо суперечливою. Тому вона не може використовуватися як ефективна законодавча, а тим більше конституційна, конструкція.

Найбільший вклад у дослідження концепції «Земля — власність Українського народу» вніс В. В. Носік. Він пропонує розглядати

зміст права власності Українського народу на землю як «закріплену в Конституції можливість здійснювати природне право народу виключно володіти, користуватися й розпоряджатися як територією в межах існуючих кордонів з метою забезпечення оптимальної взаємодії суспільних, громадських, державних і приватних інтересів у використанні землі як основного національного багатства» [10, с. 499].

Однією з юридичних ознак власника взагалі та власника землі зокрема є наявність відповідної право- і дієздатності. Однак, в монографії В. В. Носіка право- і дієздатність Українського народу не визначаються й навіть не досліджуються, очевидно, через те що застосування зазначених правових понять для характеристики правового статусу Українського народу є недоречним. Більше того, як слушно зазначає В. І. Андрейцев, «чітких розпорядчих функцій щодо здійснення від імені Українського народу органами державної влади та органів місцевого самоврядування права власності на землю Конституцією не передбачено. Тому будь-які повноваження, що впливають зі змісту норм Земельного кодексу України, інших законів у цій частині, не можна вважати такими, що базуються на нормах і вимогах Конституції України як єдиного верховного права України» [11, с. 9]. Зазначене є ще одним доказом того, що право власності Українського народу на землю та інші природні ресурси не є юридичною конструкцією, яка може застосовуватися на практиці регулювання відповідних суспільних відносин. Цілком очевидно, що даній концепції притаманні істотні вади, які, будучи імплементованими в земельне законодавство України, напевне якщо не зруйнують, то істотно підірвуть логіку правового регулювання суспільних відносин щодо землі та знизять ефективність дії відповідних правових норм та інститутів земельного права.

На нашу думку, при оцінці положення ст. 13 Основного закону країни слід виходити з того, що будь-яка конституція, в тому числі й Конституція України, є політико-правовим документом, який містить не тільки правові норми, а й положення політичного та політико-правового характеру. До останніх відноситься й конституційне положення «земля — власність Українського народу», яке доцільно кваліфікувати не як закріплення монополії власності на природні ресурси, їх належності одному суб'єктові, а як проголошення держа-

вою наміру встановити в інтересах Українського народу певні вимоги (обмеження) щодо набуття та реалізації права власності на землю та інші природні об'єкти фізичними та юридичними особами, органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Саме тому у ст. 1 Земельного кодексу України відображене конституційне положення про те, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Це положення взяте зі ст.14 Конституції, в якій прямо сказано, що «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави».

По суті конституційний статус землі як основного національного багатства визначений і в останній частині ст.41, в якій встановлено, що «використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі». Отже, можна з певністю стверджувати, що Конституція України проголошує природні ресурси країни, включаючи землю, національним надбанням, правові рамки володіння, користування та розпорядження яким з боку власників закріплені в законах України, зокрема, в Законі «Про охорону навколишнього природного середовища», Земельному, Водному, Лісовому кодексах, Кодексі про надра, інших актах природоохоронного законодавства та Цивільному кодексі України. Аналізуючи ч. 1 ст. 4 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка гласить, що природні ресурси є власністю народу України, Н. Р. Малишева слушно зазначає, що конструкція «власність народу» в певній мірі корелює з поняттям «спадщина», яке часто зустрічається в законодавстві про навколишнє природне середовище Європейського Співтовариства, Франції, Бельгії та деяких інших країн [12, с. 134]. Безперечно, категорії «надбання народу» та «спадщина народу» в контексті правового регулювання доцільно розглядати як ідентичні.

Слід відмітити, що в юридичній літературі ставилося питання про доцільність визнання суспільним надбанням всіх природних ресурсів. На думку автора цієї ідеї С. А. Сосни, смисл проголошення природних ресурсів суспільним надбанням полягає в тому, щоб забезпечити особливі умови захисту та збереження найбільш цінних і необхідних суспільству природних та інших ресурсів, поставити їх на

службу суспільству, а також надати всім членам суспільства рівних можливостей щодо користування надбанням та присвоювати його плоди [13, с. 59]. Тому, на нашу думку, проголошення землі та інших природних ресурсів основним національним надбанням дозволить концептуально обґрунтувати та практично «сконструювати» правовий механізм покладення на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які на рівні владних структур представляють земельні інтереси Українського народу, обов'язок такого правового врегулювання земельних відносин в країні, при якому не допускати-муться спекуляція земельними ділянками, надмірна концентрація земельної власності у окремих осіб, а також погіршення природних властивостей ґрунтів.

Сучасним земельним відносинам властива досить складна боротьба інтересів, що не може не проявитися в цілому ряді правових конструкцій та положень земельного законодавства. З одного боку, в конкретному земельному правовідношенні один одному протистоять інтереси володільців суб'єктивних прав і обов'язків безпосередніх учасників правовідношення. З іншого боку, на те ж правове відношення зовні впливають інтереси інших осіб, причому інтереси ці можуть бути як публічними, так і приватними. Як зазначає Є. А. Галіновська, визнання пріоритету певних інтересів щодо використання землі як обмеженого ресурсу вимагає від законодавця встановлення і таких положень, які забезпечували б гарантовані земельні площі і для інших важливих для суспільства потреб і інтересів. Тому в праві мають бути закріплені механізми, які забезпечують те, що можна назвати балансом потреб і інтересів у використанні землі. Останнє, на думку Є. А. Галіновської, слід вважати найбільш суттєвою роллю земельно-правового регулювання [14, с. 53]. На нашу думку, одним із ефективних правових механізмів забезпечення певного балансу приватних і публічних інтересів у земельних відносинах може бути запровадження на основі правової концепції «землі як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави (суспільства)». Вважаємо, що визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, слід визнати також ключовим, основоположним принципом земельного права України, який знайшов відображення в ст. 13 Конституції України, імплементований певною мірою у

низці норм Земельного кодексу України та потребує більш системного втілення у інших актах земельного законодавства.

Слід зазначити, що визнання землі основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, знайшло відображення і в практиці конституційно-правового регулювання земельних відносин в інших країнах. Так, у ч.1 ст. 21 Конституції Болгарії записано, що земля — це основне національне багатство, яке користується особливим захистом держави і суспільства [15]. Крім того, в Конституції Болгарії та конституціях деяких інших країн містяться положення, які визначають особливості правового статусу земель сільськогосподарського призначення. Так, в ч. 2 ст. 21 Конституції Болгарії проголошено, що оброблювана земля використовується тільки для сільськогосподарських цілей. Зміна її призначення допускається як виняток, якщо доведена необхідність такої зміни, та за умови і в порядку, визначених законом. А згідно з ст. 47 Конституції Італії 1947 р. (в редакції 2007 р.), «з метою досягнення раціональної експлуатації землі та встановлення справедливих соціальних відносин закон накладає обов'язок на приватну земельну власність; встановлює граничні розміри цієї власності по областях і сільськогосподарських зонах; сприяє поліпшенню земель, перетворенню крупних землеволодінь та реконструкцію виробничих одиниць; підтримує дрібну і середню власність. Закон сприяє розвитку гірських місцевостей» [16].

На наш погляд, приймаючи до уваги стан та високу природну якість сільськогосподарського земельного фонду України, а також результати реформування відносин сільськогосподарського землекористування в нашій країні, більш прийнятним для нашої держави є підхід до конституційно-правового регулювання відносин сільськогосподарського землекористування, який реалізований в основному законі Італійської Республіки. При цьому уявляється доцільним надання підвищеної правової охорони унікальним за своєю потенційною родючістю ґрунтам України. В зв'язку з цим пропонуємо викласти ст.ст. 13 і 14 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 13. Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Ґрунтовий покрив є виключною власністю держави і може відокремлюватися і переноситися у порядку, встановленому законом та під контролем уповноважених органів влади.

Держава забезпечує використання земельних ресурсів для виробництва сільськогосподарської продукції в обсягах, достатніх для забезпечення продовольчої та екологічної безпеки країни.

Кожний громадянин має право користуватися землею та іншими природними об'єктами відповідно до закону.

Стаття 14. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами, територіальними громадами та державою виключно відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки.

Усі суб'єкти права власності рівні перед законом».

Використана література:

1. Андреева Г. Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации [монография] / Г. Н. Андреева. — М. : Норма, 2009. — 368 с.
2. Офіційний вісник України. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.
3. Общая теория советского земельного права. — М.: Наука, 1983. — 357 с.
4. Янчук В. З. Теоретические проблемы аграрного права Украины / В. З. Янчук // Правовые вопросы земельной и аграрной реформы в странах Центральной и Восточной Европы, России, Беларуси, Украины и других стран СНГ, государствах Балтии : тезисы докладов Международного конгресса (г. Минск, 9-10 сентября 1999 р.). — Минск: БГЭУ, 1999. — 295 с.
5. Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 20. — Ст. 249.
6. Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 24. — Ст. 272.
7. Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 14. — Ст. 168.
8. Кулинич П. Ф. Эффективность правового обеспечения земельной реформы в Украине / П. Ф. Кулинич // Аграрное законодательство Украины: проблемы эффективности / За ред. В. І. Семчика. — К.: Наук. думка, 1998. — 243 с.
9. Иконичкая И. А. Право собственности на землю в Российской Федерации / И. А. Иконичкая // Право собственности на землю в России и ЕС: правовые проблемы: сб. статей / Отв. ред. И. А. Иконичкая. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — 288 с.
10. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : [монографія] / В. В. Носік. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
11. Андрейцев В. І. Конституційно-правові імперативи використання власності на землю / В. І. Андрейцев // Столиця. — 2004. — № 24. — 11–17 червня. — С. 8–9.
12. Мальшева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе [монография] / Н. Р. Мальшева. — К. : Фирма «Кит», 1996. — 233 с.

13. *Сосна С. А.* О концепции общественного достояния / С. А. Сосна // Государство и право. — 1996. — № 2. — С. 55–64.
14. *Галиновская Е. А.* Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений [монография] / Е. А. Галиновская. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Юридическая фирма «КОНТРАКТ», 2009. — 320 с.
15. *Конституція Болгарії 1991 р. зі змінами 2007 р.* // www.parliament.bg/?page=const&lng=bg.
16. *Конституція Італії 1947 р. в редакції 2007 р.* // Сайт Сенату Італійської Республіки: <http://www.senato.it/istituzione/29375/articolato.htm>

І. А. КУЯН,

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНИЙ РЕФЕРЕНДУМ, ЯК ФОРМА ПРОЯВУ НАРОДНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

В світлі запровадженої в Україні конституційно-правової реформи актуальними є питання змісту і основних форм прояву безпосереднього народовладдя в контексті загальноновизнаного в світі й утвердженого в Конституції України принципу народного суверенітету. Однією з пріоритетних форм безпосереднього народовладдя в конституційному праві України є загальнонаціональний — всеукраїнський референдум. Зважаючи на новачі інституту всеукраїнського референдуму, його дослідження як форми прояву народного суверенітету є важливим та необхідним.

Батьківщиною референдуму вважається Швейцарія, а його конституційне закріплення в цій державі вперше відбулося в Основному Законі 1874 р. З кінця XVIII століття інститут референдуму отримав законодавче закріплення в Північній Америці й утвердився в політичній історії Франції. Значного поширення в світі інститут рефе-

рендуму отримав після Першої світової війни, що було зумовлено демократизацією виборчого права і розширенням ролі референдуму як засобу утвердження чи відхилення законодавчих актів, а також як інструменту розв'язання політичних конфліктів між вищими органами державної влади.

Після Другої світової війни інститут референдуму отримав закріплення в конституційному законодавстві переважної більшості держав Європи, Азії, Африки, Латинської Америки.

У колишньому СРСР перше закріплення референдуму як форми здійснення влади безпосередньо народом мало місце в Конституції 1936 р. і було вкрай лаконічним: стаття 49 затверджувала право Президії Верховної Ради СРСР проводити всенародне опитування, референдум за власною ініціативою або на вимогу однієї з республік. Стаття 30 Конституції УРСР 1937 р. до повноважень Президії Верховної Ради УРСР відносила, зокрема, проведення всенародного опитування (референдуму). Ця ж норма збереглася і в Конституції УРСР 1937 р., в редакції 1977 р.

Конституція УРСР 1978 р., попри затвердження Рад народних депутатів політичною основою держави та підзвітності і підконтрольності їм усіх державних органів проголошувала, що найважливіші питання державного життя виносяться на всенародне обговорення, а також ставляться на всенародне голосування (референдум) (ст. 5). Стаття 46 закріпила право громадян УРСР брати участь в управлінні державними і громадськими справами, обговоренні та прийнятті законів, що забезпечувалось, зокрема, й можливістю брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях. Крім того, у ст. 97 Конституції УРСР (1978 р.) передбачалось, що закони УРСР приймаються Верховною Радою УРСР або народним голосуванням (референдумом), що проводиться за її рішенням. А стаття 102 затверджувала можливість винесення за рішенням Верховної Ради УРСР або її Президії на всенародне обговорення проектів законів УРСР та інших важливих питань державного життя республіки. Отже, маємо підстави для висновку, що в радянському державному (конституційному) праві інститут референдуму був досить неоднозначним, зважаючи на ототожнення в конституційних актах понять «опитування», «обговорення» і «голосування» (власне референдум). Практика йшла по шляху широкого застосування обговорень проектів законодавчих

актів вже с перших років радянської влади. Серед таких актів: Декрет про відокремлення церкви від держави (1917–1918 рр.), окремі розділи Конституції РРФСР 1918 р., проекти кодексів про шлюб, сім'ю та опіку в союзних республіках (1920–1922 рр.), проект Загальних основ землекористування та земельного устрою (1926–1927 рр.). За підрахунками фахівців, з 1956 до 1985 р. в СРСР було проведення обговорення понад 30 проектів державно-правових актів [1, с. 52–53]. Водночас обговорення проектів законодавчих актів в умовах «радянської демократії» було досить прогнозованим. Його результаті не могли суперечити офіційній провладній позиції та й в законодавстві не передбачалось формальних підстав для визначення результатів таких обговорень, принаймні до інституціоналізації обговорень згідно із Законом СРСР «Про всенародне обговорення важливих питань державного життя» від 30 червня 1987 р.

Попри конституційне визначення інституту референдуму в СРСР і УРСР та обґрунтування його необхідності радянськими вченими [2, с. 125, 175–181] законодавчо він не був регламентований до 1990 р.

Після прийняття в грудні 1990 р. З'їздом народних депутатів СРСР Закону про референдум [3] аналогічні закони були прийняті в багатьох республіках СРСР. В Україні з прийняттям Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. [4] та проведенням на його основі референдуму на підтримку Акта проголошення незалежності розпочався новий етап державності. Проте з прийняттям Конституції України 1996 р. виявилися суперечності щодо низки питань між нею і зазначеним Законом. Про них упродовж 16 років писали фахівці. Верховна Рада України не раз опрацьовувала проекти референдних законів і нарешті в 2012 р. прийняла новий Закон України «Про всеукраїнський референдум» [5].

Закон України «Про всеукраїнський референдум», на відміну від попереднього Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р., більш точно визначає поняття «референдум» як одну з форм безпосередньої демократії в Україні, спосіб здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування у визначеному порядку (ст. 1).

Спираючись на зміст Закону України «Про всеукраїнський референдум», практику застосування референдумів у демократичних країнах, а також панівну в теорії конституційного права думку можемо стверджувати, що референдум як правовий інститут прямо пов'язаний із суверенітетом народу, в ньому наочно проявляється верховенство влади народу. Проте безпосередній прояв верховенства влади народу, як свідчить світова практика, може мати різні зміст, характер і наслідки (не лише прогресивні), що залежить від виду референдуму, політичної активності громадян, досконалості законодавчих процедур та характеру їх реалізації. З огляду на це зрозумілим, хоча й не виправданим є критичне ставлення до референдумів у дореволюційному державознавстві царської Росії навіть серед прихильників ліберально-демократичного напрямку (П. І. Новгородський, М. М. Ковалевський, С. О. Котляревський), надто фрагментарне і неоднозначне його регулювання в радянському державному (конституційному) праві, «обережне» втілення інституту референдуму в конституційних актах ряду сучасних держав.

У сучасному світі існує велика кількість моделей референдумів, що зумовлено історичними особливостями розвитку цього інституту в різних державах. М. В. Оніщук, оперуючи категорією «референдна демократія» (під якою розуміється самостійний вид конституційно-правового режиму, представлений системою встановлених Конституцією і законами України легітимних найсприятливіших умов, способів і методів безпосередньої реалізації народного суверенітету у формі ініціювання, організації та проведення референдумів, а також реалізації їх рішень), виокремлює 17 найбільш усталених типів (моделей) референдної демократії в світі: «швейцарська модель» (Швейцарія), «французька модель» (Франція, Бельгія, Люксембург, Нідерланди та ін.), «американська модель» (США), «італійська модель» (Італія), «іберійська модель» (Іспанія, Португалія), «британська модель» (Велика Британія), «скандинавська модель» (Данія, Норвегія, Швеція), «балтійська модель» (Естонія, Латвія), «постсоціалістична модель» (Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія), «балканська модель» (Боснія і Герцеговина, Сербія, Хорватія, Чорногорія), «пострадянська модель» (Грузія, Казахстан, Киргизія, Молдова, РФ, Україна та ін.), «латиноамериканська модель» (Болівія, Бразилія, Венесуела, Колумбія, Чилі та ін.), «австралійська модель»

(Австралія, Нова Зеландія), «африканська модель» (Бенін, Гана, Джибуті, Єгипет, ПАР та ін.), «азійська модель» (Камбоджа, Південна Корея, Сирія), «ісламська модель» (Іран, Марокко та ін.), новітня модель «референдної демократії ЄС» (Європейський Союз) [6, с. 24–26].

Для нашого дослідження цей висновок цікавий тим, що дає ще одне підтвердження універсальності принципу народного суверенітету й такої форми його безпосередньої реалізації як референдум та їх взаємозв'язку і взаємозумовленості. Утвердження і забезпечення народного суверенітету повною мірою неможливе поза безпосередньою реалізацією влади народу шляхом референдуму, природа якого, на відміну інших форм народовладдя, найбільше відображає виявлення народної волі. А безпосередня реалізація влади народу шляхом референдуму (в ідеалі) є прямим проявом верховенства і незалежності народу щодо всіх інших суб'єктів політичної влади, невідчужуваності й необмеженості його влади.

Зміст всеукраїнського референдуму як однієї з пріоритетних форм безпосередньої демократії в Україні визначається низкою юридичних характеристик (ознак), а саме: соціальним призначенням референдуму в загальному смислі є визначення змісту і напрямів державної політики по тих чи інших питаннях; головна функція референдуму полягає у перетворенні волі народу на акт державної влади; учасниками цього виду референдуму можуть бути лише громадяни України, наділені виборчим правом і зареєстровані як виборці (дані про них внесено до Державного реєстру виборців України [7]); за формою реалізації такий референдум не може ототожнюватися з народним обговоренням чи опитуванням (останні не мають самостійного юридичного значення, проте можуть передувати всенародному волевиявленню та й взагалі визначати його доцільність); рішення загальнонаціонального референдуму мають імперативний характер і є обов'язковим для виконання на всій території держави; інститут референдуму включає матеріальні і процесуальні норми (референдне право і референдний процес), дотримання яких усіма учасниками забезпечує легальність і легітимність як самого всенародного волевиявлення, так і державної влади.

В інституті референдуму безпосередньо втілюється вчення Ж.-Ж. Руссо про народний суверенітет, а спільна воля дістає най-

більшого вияву і розвитку. Однак сучасна держава надто відрізняється від держави епохи Руссо: у ній народне волевиявлення опосередковується рядом державних органів і їх посадових осіб, недержавних суб'єктів (громадських організацій, політичних партій, за якими стоять різноманітні бізнесові інтереси). У зв'язку з цим постає проблема узгодження принципу народного суверенітету (крізь призму визначальних ознак) та інституту референдуму як пріоритетної форми безпосереднього народовладдя.

Для розв'язання означеної проблеми насамперед необхідно з'ясувати предмет референдуму, що охоплює коло питань загальнонаціонального чи місцевого характеру, які, відповідно до чинного законодавства України, можуть бути вирішені шляхом голосування. Стосовно цього в юридичній науці немає єдності. Якщо виходити з розуміння народного суверенітету як природної властивості народу володіти верховенством і незалежністю своєї влади, то на референдум, особливо за народною ініціативою, може бути винесене будь-яке питання державного чи суспільного життя. У юридичній літературі існує також думка, що закон має прямо закріплювати перелік питань, які слід вирішувати винятково шляхом референдуму [8, с. 120–121]. Оптимальним є збалансоване поєднання цих позицій, чим, мабуть, керувався законодавець у 1991 р., а також у 2012 р.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» визначає, що предметом всеукраїнського референдуму можуть бути будь-які питання, за винятком тих, вирішення яких референдумом не допускається Конституцією і законами України. Разом з цим утверджується, що за предметом всеукраїнський референдум може бути: 1) про схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрату чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України (конституційний референдум); 2) про зміну території України (ратифікаційний референдум); 3) щодо прийняття чи скасування закону України або внесення змін до чинного закону України (законодавчий референдум); 4) з будь-якого питання за винятком тих, щодо яких референдум не допускається згідно з Конституцією України (загальний референдум) (ст. 3).

На особливу увагу заслуговує розгляд питання про всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Згідно зі ст. 15 Закону

України «Про всеукраїнський референдум», всеукраїнський референдум за народною ініціативою — це форма прийняття громадянами України рішень з питань загальнодержавного значення з урахуванням обмежень, встановлених Конституцією та вказаним Законом.

Шляхом всеукраїнського референдуму за народною ініціативою Український народ як носій суверенітету і єдине джерело влади в Україні може реалізувати своє виключне право визначати і змінювати конституційний лад через прийняття Конституції України (здійснити установчу владу) у порядку, визначеному вказаним Законом; схвалювати нову редакцію Конституції України, вносити зміни до Конституції України, скасувати, визнавати таким, що втратив чинність, чи визнавати нечинним закон про внесення змін до Конституції України; приймати закони України (вносити до них зміни), крім законів, прийняття яких на референдумі не допускається згідно з Конституцією України, скасовувати закони України, визнавати закони України такими, що втратили чинність, чи нечинними закони України або окремі їх положення.

За народною ініціативою може бути проведено всеукраїнський референдум з будь-яких питань, за винятком тих, щодо яких всеукраїнський референдум не допускається згідно з Конституцією України.

З огляду на зазначене постає питання про обмеження суверенітету народу у зв'язку із обмеженням законодавцем кола питань, що можуть бути винесені на загальнонаціональний референдум. Стаття 74 Конституції України забороняє референдуми щодо законопроектів з питань податків, бюджету і амністії, у ст. 157 встановлено заборону щодо внесення змін до Основного Закону, що стосуються скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, ліквідації незалежності чи порушення територіальної цілісності. Таким чином, в Конституції України встановлено перелік заборонених для винесення на загальнодержавний референдум питань. Ці заборони відтворені і в Законі України «Про всеукраїнський референдум». Так згідно зі ст. 20 Закону, не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету, амністії. На всеукраїнський референдум за народною ініціативою також не може бути винесене (ініційоване) питання про зміну території України. За змістом Закону, тексти

нової редакції Конституції України та законопроектів, що виносяться на конституційний та законодавчий референдум, не повинні скасовувати чи обмежувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини і громадянина або бути спрямованими на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Зазначені законодавчі обмеження питань, що не можуть бути винесені на референдуми не є обмеженням народу і його суверенітету. Це, по суті, нормативне вираження самозбереження народу як суб'єкта політики і права, і продиктовані вони необхідністю спеціального (професійного) підходу до вирішення окремих питань (податків, бюджету, амністії тощо). Водночас у зазначених обмеженнях є певні суперечності.

У статті 16 Закону, всеукраїнський референдум щодо схвалення нової редакції Конституції України, внесення змін до Конституції України, скасування, втрати чинності чи визнання нечинним закону про внесення змін до Конституції України визнається як форма реалізації Українським народом свого права визначати (змінювати) конституційний лад в Україні. Водночас Закон забороняє виносити (ініціювати) на всеукраїнський референдум за народною ініціативою питання про зміну території України (законодавець визначив його ратифікаційним). Такий вид референдуму, згідно з Законом, є формою прийняття громадянами України рішення про затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території. У зв'язку з цим слід звернути увагу, що зміна території держави може мати різні підстави, в тому числі входження до складу іншої держави. Таке питання безпосередньо пов'язане зі зміною конституційного ладу, а тому з точки зору реалізації конституційного принципу народного суверенітету, таке обмеження народної ініціативи виглядає сумнівним.

Крім того, необхідно брати до уваги, що згідно зі ст. 5 Конституції України, право визначати і змінювати конституційний лад в державі належить виключно народові, і народ може реалізувати це право в різних формах: від непокори до референдуму. Тому законодавчі обмеження проведення загальнонаціональних референдумів не повинні (і не можуть) обмежувати право народу визначати і змінювати конституційний лад.

Проблема забезпечення народного суверенітету через народовладдя має ще один важливий аспект. У конституційному праві

України щодо взаємозв'язку формули і предмета референдуму встановлено таке правило: формула референдуму має чітко і однозначно окреслювати його предмет, не суперечити чинному законодавству, а винесене на голосування питання має бути доступним і зрозумілим для пересічного громадянина [9, с. 219]. У процесі підготовки всенародного голосування зміст предмету і питань, запланованих на голосування, має бути всебічно роз'яснений населенню через засоби масової інформації, а для особливо важливих питань не зайвим буде їх попереднє громадське обговорення, що має не меті не допустити спотворення волі народу. У зв'язку з цим постає виникає декілька питань. По-перше, хто має право визначати суперечить запропоноване на референдум питання чинному законодавству, і в першу чергу, Конституції України, чи ні? На змістом чинного Закону, це можуть зробити Президент України і Центральна виборча комісія (ч. 8 ст. 22).

По-друге, чи може ініціатива трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, залежати від суб'єктивного рішення посадових осіб, нехай і найавторитетніших державних органів? Чинне законодавство України не дає прямої відповіді на це питання. Процедура референдуму опосередковується діяльністю ряду державних органів, їх посадових осіб, інших учасників, які реалізують публічні функції, тому процес волевиявлення і його результати значною мірою залежать від чіткості визначених в законодавстві їхніх повноважень, а також ефективних засобів забезпечення законності їхньої діяльності. А оцінку новому Закону «Про всеукраїнський референдум», думається, поставить практика.

Використана література:

1. *Погорілко В. Ф.* Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. — К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. — 248 с.
2. *Коток В. Ф.* Референдум в системе социалистической демократии / В. Ф. Коток. — М. : Наука, 1964. — 189 с.
3. *О всенародном* голосовании (референдуме) в СРСР : Закон СССР от 27 декабря 1990 г., № 1869-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. — 1990. — № 1. — Ст. 10.
4. *Про всеукраїнський* та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 33. — Ст. 443.

5. *Про всеукраїнський* референдум : Закон України від 6 листопада 2012 р., № 5475-У1 // Урядовий кур'єр. Орієнтир. — 2013. — 30 січня — № 4; № 19. — Урядовий кур'єр. — 2013. — 31 січня. — № 20.
6. *Оніщук М. В.* Конституційні основи референдної демократії в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М. В. Оніщук ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2010. — 40 с.
7. *Про Державний* реєстр виборців України : Закон України від 22 лютого 2007 р., № 698-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 20. — Ст. 282.
8. *Кабышев В. Т.* Прямое народовластие в советском государстве / В. Т. Кабышев. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1974. — 149 с.
9. *Конституційне* право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. — Т. 2 / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Видавництво «Юридична думка». — 2008. — 800 с.

О. М. ЛОЩИХІН,

*доктор юридичних наук, професор,
декан юридичного факультету
Академії муніципального управління*

**ЕКОНОМІЧНІ ФУНКЦІЇ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ
ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ:
ДОКТРИНАЛЬНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

Взаємодія держави, права та економіки набуває особливої значимості у періоди радикальних соціально-економічних і суспільно-політичних перетворень. Про це свідчить досвід так званих нових індустріальних країн, де перехід до ринкової економіки та її стрімкий розвиток відбулися за самої активної участі та підтримки держави. Фундаментальні перетворення в економіко-правовій сфері сучасних постсоціалістичних держав із усією визначеністю порушують питання щодо необхідності докорінного перегляду ролі і місця органів державної влади різних рівнів, а також органів місцевого самоврядування в системі життєзабезпечення суспільства. Досвід закордонних країн, як розвинутих, так і тих, що розвиваються, свідчить про те, що успішний розвиток економіки залежить від досконалості механізму

державно-правового регулювання економічних відносин, а також визначення місця і ролі держави в управлінні економічним процесом. Особливою важливою є роль конституційного регулювання економічних відносин.

Звільнення від догматичного підходу щодо дослідження проблем цієї галузі та деідеологізація юридичної науки в цілому збіглися в часі з тенденціями дерегулювання та лібералізації економіки, що визначає особливу затребуваність аналізу нової ролі конституційного регулювання економічних відносин. Використання комплексного підходу, який дозволяє належним чином врахувати результати економічного і правового аналізу, дозволяє розкрити нові грані досліджуваних явищ і найбільш повно і достовірно вивчити регулюючий вплив права на економічні відносини, а також оцінити вплив ринкової економіки на становлення і розвиток основ суспільного ладу, системи органів державної влади, прав та свобод людини і громадянина, територіального устрою та, у цілому, на процес конституційного розвитку.

Реформи ХХ ст., які оформили нові державні економічні функції, стали не тільки наслідком соціально-політичної трансформації, але і самі створили нові економічні умови. Сучасна конституційна модель оформила механізми публічного втручання в економіку, що забезпечують гарантії конституційних прав та свобод громадян та реалізують соціальні функції державної влади. Найважливіші сегменти економічної діяльності стали предметом конституційно-правового регулювання. У рамках практики перехідного періоду в посткомуністичних країнах було гостро поставлене питання про взаємозв'язок конституційних і економічних перетворень, причому, предметом дискусії стали зміст та роль впливу конституційного законодавства на економічні процеси в умовах рішення завдання щодо реформування економіки та всього суспільного устрою в цілому, що не мало прецедентів в історії.

Питання про вплив конституції на економічний розвиток суспільства і держави стало в останні десятиліття об'єктом пильної уваги не тільки теорії держави і права і науки конституційного права, але й економічної теорії. Незважаючи дещо фрагментарний підхід до проблеми конституційно-правового регулювання економіки, в юридичній літературі були зроблені дуже цінні спостереження і висно-

вки. Зокрема, відповідь на питання про те, які з економічних питань підлягають закріпленню в конституції, було та залишається предметом гострих дискусій, причому, як у рамках юридичної теорії, так і в сфері законодавчої практики.

Про актуальність науково-теоретичного дослідження економічної функції сучасної держави, форм і методів державного регулювання економіки в умовах глибоких суспільних трансформацій перехідного періоду свідчать численні гострі дискусії навколо них. Так, питання функцій держави у сфері економічних та господарських відносин, досліджувалися у працях М. Г. Александрова, М. Й. Байтіна, Ф. М. Бурлацького, А. П. Глебова, А. І. Денисова, Л. І. Загайнова, Л. І. Каска, Б. І. Кучера, В. К. Мамутова, Г. М. Манова, А. А. Нормантаса, В. Ф. Погорілка, І. М. Разнатовського, І. С. Самошенка, В. Г. Тюленева, Є. В. Фомицького, Р. О. Халфіної, М. В. Черноголовкіна, В. М. Чхиквадзе та ін.

Серед сучасних дослідників цієї проблематики, насамперед, варто назвати В. В. Анцупова, Г. Ю. Атаяна, С. В. Бабаєва, О. В. Бермічева, М. О. Бухтереву, О. Г. Варич, В. А. Владимірова, А. Є. Кадомцева, С. В. Калашникова, Т. А. Калентьєву, В. М. Ковальчук, О. Б. Купцову, М. А. Лапіну, Є. С. Мазаєва, М. М. Меркулова, Л. А. Морозову, С. І. Нефедова, П. В. Онопенка, З. Ф. Хусаїнова, Е. К. Утяшова та інших учених.

Варто звернути увагу й на те, що останнім часом активно розробляється такий напрям наукових досліджень на межі права і економіки як конституційна економіка. Так, у другій половині ХХ ст. ряд відомих західних економістів зробили серйозні спроби поєднання економічного та юридичного аналізу. У 1982 р. вперше пролунав термін «конституційна економіка», а в 1986 р. американець Дж. Б'юкінен отримав Нобелівську премію з економіки за праці по теорії суспільного вибору. Тривалий час конституційна економіка розвивалася в основному зусиллями західних економістів. Лише останнім часом, з'являються праці, присвячені проблемам економічного аналізу права [2; 5–9; 11].

На наш погляд, аналіз еволюційних процесів у державі, праві й економіці у контексті дослідження конституційних основ економічної функції держави на сучасному етапі з позицій сучасної конституційної економіки та концептуальних засад економічного конститу-

ціоналізму є найбільш перспективним напрямом сучасних досліджень на перетині конституційного права та економічної науки.

Закономірно, що економічні відносини в основному регулюються спеціальним галузевим законодавством — господарським, цивільним, аграрним. Однак оскільки конституція є основою правової системи, вона встановлює вихідні положення всіх галузей права. Будучи правовим за своєю сутністю і характером, конституційне регулювання, проте, не замінює всієї системи правового регулювання. Воно лише визначає принципові напрямки в цій сфері. Конституційне регулювання відрізняється від інших форм правового регулювання економічних та інших суспільних відносин за ступенем і глибиною свого впливу.

Слід зазначити, що аналіз теоретичних проблем конституційно-правового регулювання економіки та сутності конституційних принципів економічної системи, що формують основи державного втручання в економіку, свідчить, що рамках сучасного конституційно-правового регулювання економічних відносин має місце реальне різноманіття національних моделей ринку, не орієнтованих на будь-яку його еталонну модель. Як правило, принципи функціонування змішаної економіки втілюються в конкретні національні форми. У зв'язку з цим, в науковій літературі взагалі робиться висновок, що конституційні основи економічної системи формують особливий конституційно-правовий режим, відповідно до якого будуються взаємини суб'єктів економічної діяльності, держави і суспільства в цілому.

Так, під конституційно-правовим економічним режимом варто розуміти особливий порядок регулювання економічних відносин, що характеризується сукупністю різних правових засобів, що формують умови і правила діяльності громадян і організацій, а також порядок реалізації ними своїх прав та свобод в економічній сфері, що забезпечує нормальне функціонування економічної системи на основі поєднання приватних і публічних інтересів у рамках принципів свободи економічної діяльності, захисту власності і державного втручання. Конституційно-правовий економічний режим дозволяє враховувати географічні, історичні, соціальні і культурні особливості, властивому конкретному суспільству і визначальні основні моделі поведінки учасників економічної діяльності.

У цьому контексті, говорячи про практику конституційної регламентації економічних відносин у державах — членах СНД і Балтії,

варто звернути увагу на декілька концептуальних моментів сучасної конституційної економіки.

По-перше, основні напрямки політико-правової й економічної еволюції країн СНД і Балтії на рубежі ХХ — ХХІ ст. в цілому відбивають тенденції конституційного розвитку більшості посттоталітарних держав. Так, у зв'язку з утвердженням наприкінці ХХ ст. у багатьох країнах моделі соціально орієнтованої ринкової економіки і вступом колишніх республік СРСР — нині держав СНД на шлях формування такої економіки, ряд конституційних принципів регулювання економіки перетерпіли істотні зміни або модифікації. В одних випадках, наприклад, принцип недоторканності приватної власності тлумачиться вже не в абсолютному, а у відносному сенсі і пов'язується з виконанням цією власністю своєї соціальної функції, зокрема, з можливістю здійснення націоналізації власності та вилучення землі, що знаходиться в приватній власності, із проведенням аграрної реформи тощо.

Одночасно в більшості постсоціалістичних держав, посилюється тенденція до більшого прогнозування (програмування, планування) розвитку економіки, підтримки відповідних її галузей, включення трудящих і їхніх профспілок в управління економікою та ін.

В інших випадках спостерігається явний відхід від невизнання приватної власності та принципів ринкової економіки, встановлення рівноправності різних форм власності або рух до цього, більш-менш значне допущення елементів ринкового господарювання та відступ від надцентралізації тоталітарної економіки, її жорсткого планування тощо.

По-друге, в умовах демократичної ринкової економіки сучасна держава не бере на себе завдання та функцію управління економічною діяльністю і тому всебічно не регламентує її. В той же час вона підсилює свій регулюючий вплив на економіку через активну економічну політику. Держава сприяє запобіганню інфляції, підтримці високотехнічних виробництв, збереженню інтелектуального потенціалу, проведенню конверсії, підтримує економічну науку, агропромисловий комплекс та ін.

Це знаходить своє відображення й у сучасних конституційних основах регулювання економічної діяльності країн близького та далекого зарубіжжя. З одного боку, визнається, забезпечується та

захищається свобода економічної діяльності, й втручання в неї держави обмежується конституційним регулюванням лише самих загальних його основ і принципів; а з іншого боку — таке регулювання носить дуже серйозний і глибокий характер.

Показово в цьому відношенні є ст. 15 Конституції Азербайджанської Республіки, у якій проголошується, що в Азербайджанській Республіці розвиток економіки, заснованої на різних видах власності, служить підвищенню добробуту народу. Азербайджанська держава на основі ринкових відносин створює умови для розвитку економіки, гарантує свободу підприємництва, не допускає монополізму і несумлінної конкуренції в економічних відносинах. Подібний конституційний підхід азербайджанського законодавця є в цілому традиційним для нових конституцій більшості сучасних держав. Для економічної системи демократичних держав характерним є різноманіття форм власності, плюралізм форм і свобода економічної діяльності тощо.

Нормальне та ефективне функціонування ринкової економіки вимагає єдності економічного простору, що забезпечується вільним переміщенням товарів, послуг і фінансових засобів. Так, наприклад, юридичні гарантії такої єдності встановлюються в Конституції Російської Федерації (частина перша ст. 8). Успіх реалізації принципів ринкової економіки, російський законодавець також пов'язує із забезпеченням свободи економічної діяльності, що означає право громадян та їхніх об'єднань на вільне використання своїх здібностей і майна для підприємництва та іншої, не забороненої законом економічної діяльності. Однак, заохочуючи свободу економічної діяльності, Конституція Російської Федерації забороняє таку економічну діяльність, яка спрямована на монополізацію та несумлінну конкуренцію.

Втім, ті основи конституційного ладу, що сформульовані в ст. 8 Конституції Російської Федерації, не свідчать про повне відсторонення держави від управління економікою і встановлення стовідсотково ліберальної економіки. Вони не виключають могутнього державного сектора в економіці і чималих можливостей для адміністративного втручання в економічне життя. Тим самим відкривається широкий спектр економічної політики, яка може істотно відрізнитися при різних урядах. Якщо врахувати, що сучасна російська економіка по суті складається як змішана, тобто державно-при-

ватна, то можна вважати, що ця модель має достатню конституційну основу [4, с. 139].

Підходи російського законодавця до конституційного регулювання економічних відносин не є унікальними. По суті, однотипні формули використовуються в Конституції Республіки Вірменія, у частині третьої ст. 8 якої мова йде про державне гарантування вільного розвитку та рівного правового захисту усіх форм власності, свободи економічної діяльності, вільної економічної конкуренції. Лаконічністю характеризується конституційний підхід до регулювання подібних відносин і в Республіці Казахстан. Так, відповідно до частини другої ст. 26 Конституції Республіки Казахстан власність, у тому числі право спадкування, гарантується законом.

На відміну від попередніх прикладів, набагато фундаментальніше виглядають відповідні конституційні правоположення Литовської Республіки. Присвячуючи відносинам, що виникають у сфері народного господарства і праці цілу главу, Конституція Литовської Республіки передбачає, що держава надає підтримку суспільно корисним господарським зусиллям та ініціативі. Державою регулюється господарська діяльність таким чином, щоб вона служила благу Народу (ст. 46).

Отже, закріплення свободи економічної діяльності як однієї з основ конституційного ладу в постсоціалістичних країнах покликане, насамперед, визначити відмовлення від державного планування господарської діяльності, та охарактеризувати нові явища в економічній сфері життя суспільства, що проголошені базовими конституційними цінностями. Свобода економічної діяльності також може розглядатися в більш широкому розумінні — як умова реалізації таких домагань, як вільне використання своїх здібностей, майна для підприємницької й іншої економічної діяльності, вибір роду діяльності і професії, об'єднання по економічних інтересах, наукова, технічна творчість, що забезпечуються за допомогою державних гарантій у виді забезпечення єдності економічного простору, вільного переміщення товарів, послуг і фінансових засобів, підтримки конкуренції.

Певною оригінальністю характеризується закріплення свободи економічної діяльності, а також основ і принципів втручання в неї держави в арабських країнах. Конституційний процес у країнах арабського регіону відображає як загальні тенденції світового розвитку

на сучасному етапі, так і специфічні особливості історичного, соціально-економічного та культурно-релігійного розвитку кожної з цих країн. Всі арабські країни об'єднані спільністю історичних доль, культури і релігії, мови. Разом з тим арабські країни в даний час є дуже різними: серед них великі і малі, багаті і бідні, вражаючі світове співтовариство своїми стрімкими економічними успіхами нафтові монархії і республіки, які не мають подібних досягнень [10].

Розпад світової системи соціалізму, відхід з політичної арени в багатьох арабських країнах авангардних партій, які правили в них протягом декількох десятиліть, запровадження багатопартійності, зміна внутрішньоекономічної структури держав, посилення процесу соціальної диференціації суспільства, вихід на авансцену фундаменталістських ісламських угруповань і партій — усі ці зміни останніх десятиліть знайшли своє безпосереднє відображення в нових конституціях, у тому числі й у сфері регулювання економічних процесів.

Так, наприклад, ст. 4 Конституції Єгипту передбачає, що економічною основою Арабської Республіки Єгипет є соціалістична система, яка базується на добробуті і справедливості, спрямована на те, щоб запобігти експлуатації, зменшити розрив у доходах, захистити законні доходи і гарантувати справедливий розподіл суспільних обов'язків і витрат.

Конституція Ліванської Республіки, закріплює, що економічна система є ліберальною і гарантує особисту ініціативу і приватну власність (пункт Є Преамбули).

Конституція Єменської Республіки закріплює, що національна економіка ґрунтується на свободі економічної діяльності, яка як окремій особі, так і суспільству в цілому забезпечує національну незалежність (ст. 7).

Розгорнута нормативна формула планової моделі економіки запропонована в Конституції Єменської Республіки, ст. 9 якої закріплює, що економічна політика держави ґрунтується на науковому плануванні, яке забезпечує найкращу експлуатацію всіх ресурсів і можливостей для всіх секторів економіки і в усіх сферах соціально-економічного розвитку та в рамках державного плану розвитку, що діє в суспільних інтересах та в інтересах національної економіки.

Своєрідна конституційну модель планового господарювання існує в Турецькій Республіці, частина перша ст. 166 Конституції якої

передбачає, що планування економічного, соціального та культурного розвитку, швидкий збалансований і гармонійний розвиток промисловості та сільського господарства по всій країні, ефективне використання національних ресурсів на основі всебічного аналізу й оцінки, а також створення необхідної організації для цієї мети — обов'язок держави.

Незважаючи на визначене скорочення обсягу втручання в сферу економіки, держава здійснює економічну функцію шляхом встановлення правових основ ринку та цінової політики, зокрема, стимулювання державними засобами підприємництва та вільної праці, забезпечення рівноправності усіх форм власності, правового захисту власника, вжиття заходів для припинення несумлінної конкуренції (монополізму) й охорони прав споживача від несумлінного споживача.

Так, важливим напрямком діяльності держави в сфері економіки є конституційно-правова регламентація відносин власності. Зокрема згідно зі ст. 13 Конституції Азербайджанської Республіки в Азербайджанській Республіці власність є недоторканною й охороняється державою. При цьому проголошується, що власність може бути державною, приватною та муніципальною. Знаходить закріплення й принцип рівності форм власності. Право власності, в тому числі право приватної власності, охороняється законом (ст. 29 Конституції Азербайджанської Республіки). При цьому ніхто без рішення суду не може бути позбавлений своєї власності. Повна конфіскація майна не допускається. Відчуження власності для державних чи суспільних потреб може допускатися тільки за умови попереднього справедливого відшкодування її вартості.

Частина друга ст. 8 Конституції Російської Федерації передбачає, що в Російській Федерації визнаються і захищаються рівним чином приватна, державна, муніципальна та інші форми власності, а частина третя ст. 35 закріплює, що ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше як за рішенням суду. Примусове відчуження майна для державних потреб може бути здійснено тільки за умови попереднього та рівноцінного відшкодування.

Такого роду положення про можливість обмеження державою права приватної власності зустрічаються й в інших зарубіжних конституціях. Так, ст. 6 Конституції Республіки Казахстан встановлює, що власність зобов'язує, користування нею має одночасно служити

суспільному благу. Однак ніхто не може бути позбавлений свого майна, інакше як за рішенням суду. Примусове відчуження майна для державних потреб у виняткових випадках, передбачених законом, може бути здійснене за умови рівноцінного його відшкодування (частина третя ст. 26).

Досить багато уваги приділяється регламентації інституту власності в конституціях арабських країн. Так, наприклад, закріплюючи, що «усі багатства, послані Аллахом у надра і на континентальний шельф, так само як ресурси, отримані від цих багатств, є власністю держави» (ст. 14), Основний закон Королівства Саудівської Аравії встановлює принцип державного визнання волі приватної власності та її недоторканності (ст. 18).

Основний закон Султанату Оман встановлює недоторканність державної власності, покладаючи на державу обов'язок її захисту, а на громадян обов'язок зберігати цю власність (ст. 11). У той же час в Основному законі містяться й визначені гарантії приватної власності. Передбачається можливість обмеження цього права та конфіскації майна в строгій відповідності з законом. Слід зазначити, що останнім часом в Омані проводиться політика розширення приватного сектора. Так, 1998 р. був оголошений «роком приватного сектору». Уряд усіляко підтримує приватний бізнес [1, с. 32–56, 492].

Конституція Марокко, хоча і не містить такого великого переліку соціально-економічних норм, як в інших арабських країнах, проте, закріплює ряд найважливіших принципів економічної системи. Зокрема, гарантованість власності та свободи підприємництва. Але за можливості обмеження розмірів майна та режиму користування (ст. 15). Закріплені також плановий початок економіки, її соціальна орієнтованість (ст. 15) та інші важливі положення. Ці конституційні норми дозволяють охарактеризувати економічну систему країни як ринкову економіку у поєднанні з плановими початками регулювання [3, с. 581].

Також найважливішим напрямком економічної діяльності держави є емісія грошових знаків. Так, відповідно до ст. 99 Союзної Конституції Швейцарській Конфедерації грошова і валютна справа перебуває у віданні Союзу; йому одному належить право випуску монет і банкнот. Швейцарський національний банк як незалежний центральний банк проводить грошову та валютну політику, що слу-

жить загальному інтересу країни; він управляється за участі та під наглядом Союзу.

Значне місце в здійсненні економічної політики сучасної держави займає конституційне регулювання підприємницької діяльності. Держава створює сприятливі правові, соціально-економічні, фінансові та організаційні умови формування сильного приватного сектора економіки, вітчизняного приватного підприємництва, сприяє створенню ринкової інфраструктури, залученню в національну економіку зарубіжних інвестицій. Так, згідно зі ст. 59 Конституції Азербайджанської Республіки кожний може у встановленому законом порядку, вільно використовуючи свої можливості, здібності та майно, самостійно або разом з іншими займатися підприємницькою діяльністю або не забороненим законом іншим видом економічної діяльності.

Узагальнюючі результати проведеного дослідження можна дійти наступних висновків:

1. Конституційна економіка — це складне, багатоаспектне явище, що являє собою перспективний напрямок конституційно-правової науки, що полягає у розробці оптимальних конституційно-правових меж діяльності суб'єктів економічної системи та дає юридичну характеристику економічної системи, підпорядкованої ідеалам конституціоналізму.

2. Значення конституційно-правових норм, які регулюють економічні відносини, полягає у визначенні критеріїв співвідношення між економічною роллю держави і сферою вільної реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єктів економічної діяльності. У цьому зв'язку здійснюється: а) закріплення основ сформованої в суспільстві економічної системи, встановлення меж економічної діяльності держави, забезпечення стабільності і передбачуваності економічних відносин; б) визначення міри і реального змісту економічної свободи, якою користуються суб'єкти підприємницької діяльності; в) створення та коректування соціальних умов, у яких відбувається формування людської особистості, її інтеграція в різні соціальні інститути; г) установлення меж державного і суспільного сприяння особистості, співвідношення такого втручання та автономії особистості, а також формування умов для зворотного впливу громадянського суспільства на державні інститути.

3. Існування взаємозв'язків між основними принципами конституційно-правового регулювання ринкової економіки дозволяє стверджувати, що Конституція, закріплюючи економічні основи конституційного ладу й основні економічні права та свободи, робить регулятивний вплив не тільки на окремі економічні відносини, але і на всю економічну систему в цілому, створюючи умови для її вільного розвитку або встановлюючи можливості для активного коректування економічних процесів з боку державної влади.

4. Межі конституційного регулювання економіки визначаються тими завданнями, які ставляться перед державою і суспільством з метою забезпечення прогресу і процвітання країни на основі об'єктивно сформованих принципів взаємин між державною владою та громадянським суспільством. Саме останнє гарантує демократичний порядок економічного життя суспільства, створює можливість для самореалізації особистості і людських колективів і встановлює оптимальну міру втручання в економічний, соціальний і духовний процес. Виходячи з того, що держава потребує в постійній кореляції власного впливу на економіку, обсяг конституційно-правового регулювання в цій сфері обмежений вимогами мобільності державної економічної політики, що вимагає закріплення лише тих її рамок, що зводяться суспільством у ранг визнаних цінностей.

Використана література:

1. *Александров И. А.* Монархии Персидского залива: этап модернизации / И. А. Александров. — М. : Дело и Сервис, 2000. — 544 с.
2. *Андреева Г. Н.* Экономическая конституция в зарубежных странах / Андреева Г. Н. — М. : Наука, 2006. — 268 с.
3. *Арбузкин А. М.* Конституционное право зарубежных стран: Учеб. пос. / А. М. Арбузкин. — М. : Юрист, 2004. — 666 с.
4. *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. — М. : ИНФРА-М, 1996. — 512 с.
5. *Баренбойм П. Д.* Конституционная экономика : [учебник для юрид. и эконом. вузов] / П. Д. Баренбойм, Г. А. Гаджиев, В. И. Лафитский, В. А. Мау. — М. : ЗАО «Юстицинформ», 2006. — 528 с.
6. *Данилов С. Ю.* Конституционная экономика в зарубежных странах : учеб. пос. / С. Ю. Данилов. — М. : Изд дом ГУ ВШЭ, 2008. — 145 с.
7. *Добродумов П. О.* Конституційна економіка як об'єкт дослідження / П. О. Добродумов // Правовий вісник Української академії банківської справи. Науково-практичний журнал. — 2010. — № 1(3). — С. 18–23.

8. *Коваленко Р. А.* Экономическая теория в формате конституционной экономики / Р. А. Коваленко, Е. А. Чаусовская // Научные труды ДОННТУ. Серия: экономическая. — 2005. — Вып. 89-2. — С. 175–179.
9. *Савчин М. В.* Конституційний лад України та економічний конституціоналізм / М. В. Савчин // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 4. — С. 96–100.
10. *Сапронова М. А.* Государственный строй и конституции арабских республик. / А. М. Сапронова. — М. : Муравей, 2003. — 328 с.
11. *Скупінський О. В.* Конституційна економіка: поняття та перспективи для України / О. В. Скупінський // Форум права. — 2011. — № 1. — С. 909–914 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11covpdu.pdf>

О. О. МАЙДАННИК,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри теорії, історії держави і права
та конституційно-правових дисциплін юридичного факультету
Академії праці і соціальних відносин
Федерації професійних спілок України*

**ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ
УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ**

Формування й розвиток в Україні громадянського суспільства та відповідної йому демократичної, соціальної, правової держави можливе лише за умови забезпечення ефективного контролю за додержанням в країні принципу верховенства права, контролю за відповідністю Конституції, Законам України практики їх реалізації державою і суспільством. Такий контроль, насамперед, має здійснюватися з боку народу, як першоджерела влади, яку він реалізує, зокрема, через сформований ним єдиний загальнодержавний орган законодавчої влади — Верховну Раду України. Прогресивний розвиток Української держави, розбудова її державного механізму обумовлює необхідність вдосконалення різних публічно-владних інститутів. Ефективність діяльності державного механізму України, підвищення ролі і значення держави у реалізації основних її функцій, у вирішальній мірі залежить від подальшого розвитку і вдосконалення парламентаризму в Україні.

Визначення в Конституції України 1996 року статусу Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні — парламенту, відіграло надзвичайно важливу роль як необхідна конституційна гарантія утвердження і розвитку українського парламентаризму. Одним із визначальних напрямів розвитку парламентаризму в Україні є розв'язання комплексу проблем, що пов'язані із законодавчим оформленням та забезпеченням реалізації функції парламентського контролю. Необхідність невідкладного вирішення зазначених проблем обумовлена тим, що саме від ступеню дійовості контрольної діяльності парламенту безпосередньо залежить ефективність реалізації законів, забезпечення законності в країні. При цьому перш за все слід акцентувати увагу на тому, що порівняно із законодавчою, установчою, бюджетно-фінансовою та іншими функціями Верховної Ради України, його контрольна функція не достатньо чітко оформлена як на конституційному, так і на законодавчому рівнях.

Основними недоліками правового регулювання контрольної функції парламенту України є, зокрема:

- нечіткість конституційного визначення обсягу контрольних повноважень парламенту;
- не визначення напрямів на організаційно-правових форм здійснення парламентського контролю;
- нечіткість і суперечливе законодавче регулювання у сфері парламентського контролю та ін.

Так, на конституційному рівні не передбачено право Верховної Ради висловлювати недовіру окремим членам Кабінету Міністрів, не визнано повноважень на здійснення контролю за комітетами парламенту, за його тимчасовими спеціальними і слідчими комісіями тощо. Водночас необхідно зазначити, що й ефективність практичної реалізації Верховною Радою встановлених у законодавстві контрольних повноважень не можна визнати достатньо високою.

У зв'язку із вище зазначеним, метою пропонованої статті є розгляд питань щодо перспектив подальшого розвитку контрольної функції парламенту України, висловлення міркувань та деяких пропозицій щодо механізмів вирішення існуючих проблем у правовому забезпеченні та реалізації парламентом України контрольної функції.

Досягнення у теорії і практиці парламентаризму знаходять прояв у функціях парламенту, які здійснюються ним відповідно до визначених законом основних напрямів його діяльності. Розвиток демократичних процесів у суспільстві і державі знаходить свій прояв, зокрема, у підвищенні ролі парламентів в державному механізмі, у розвитку їх функцій. У період значних суспільних трансформацій, як підкреслював В. Ф. Погорілко, розвиток суспільних систем і структур, як правило, не встигає адекватно за розвитком функцій відповідних суспільних інститутів. Суспільні інститути за таких умов знаходять свій вияв переважно в їх ролі, діяльності, функціях. Іншими словами, як зазначав В. Ф. Погорілко, стабільні періоди у розвитку суспільства є переважно періодами розвитку відповідних теорій, а трансформаційні й перехідні — є насамперед періодами розвитку функцій як у теорії, так і в практиці [1, с. 17–20]. Сучасний період функціонування українського суспільства і держави характеризується саме як трансформаційний, перехідний. Спостерігаються процеси постійного розвитку та трансформації різних суспільних систем, відбувається інтенсивний розвиток функцій суспільних і державних інститутів.

Парламенту притаманна надзвичайна багатоманітність зовнішніх проявів його сутності. Це зумовлено різноманітністю питань, що вирішує парламент у всіх сферах суспільного і державного життя, обсягом повноважень, які має парламент для їх вирішення, формами, методами здійснення парламентської діяльності. Зазначене характеризує парламент як досить складне соціальне явище, пізнання й дослідження сутності якого здійснюється насамперед через пізнання його функцій. Саме у функціях парламентів проявляються їх сутність та соціальне призначення. Конституційне визначення і закріплення статусу Верховної Ради як Українського парламенту означає, що на неї покладається право і обов'язок здійснювати весь комплекс загальноновизнаних юридичною наукою, вивірених практикою державного будівництва та затверджених Конституцією функцій сучасного парламенту, основними серед яких прийнято вважати: представницьку, законодавчу, установчу, бюджетно-фінансову, контрольну.

Одним із найактуальніших у розробці і розвитку теорії вітчизняного парламентаризму є наукове дослідження питань щодо теорії та

практики контрольної функції парламенту України [1–7]. Контрольна функція Верховної Ради України обумовлена самою конституційно-правовою природою українського парламенту як представницького органу всього народу. Вона об'єктивно впливає із самого права Українського народу, як першоджерела всієї влади, на здійснення контролю за діяльністю органів держави, через які влада реалізується. Водночас слід підкреслити, що здійснення парламентом контрольної функції перебуває у тісному зв'язку із реалізацією встановленого в Конституції України принципу верховенства права, який, як прийнято вважати, обґрунтовується і має своїм першоджерелом природні права людини. За статтею 21 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Це відображене у статтях 5, 38 та інших Конституції України. Представниками народу у Верховній Раді України є, відповідно до українського законодавства, народні депутати, обрані безпосередньо народом на основі загальнодемократичних принципів виборчого права. [8, ст. 5, 38, 69, 71, 76; 9, ст. 1]. Звідси впливає декілька принципів:

- саме народ уповноважує народних депутатів та в цілому парламент України на здійснення відповідних функцій і повноважень;

- саме народ, як першоджерело всієї влади в Україні, має пріоритетне право на здійснення, через сформований ним парламент, контролю за діяльністю владних органів та структур.

Зазначене є підставою для висновку, що контрольна функція парламенту бере свій початок від права народу на здійснення контролю, як одного із проявів владної діяльності, за функціонуванням органів державної влади [10].

Провідне становище парламенту України у державному механізмі, що зумовлене його правовим статусом, свідчить про особливе значення парламентського контролю в системі державного контролю. Наявність контрольної функції у парламенту, яка охоплює певний комплекс його контрольних повноважень стосовно діяльності виконавчої влади та інших владних структур, впливає із суті принципу поділу влади. Теорія і практика свідчать, що парламентський контроль виступає важливим засобом, який запобігає безвідповідальній діяльності органів виконавчої влади, глави держави та інших

владних установ. З огляду на це, парламентський контроль становить важливий елемент механізму стримувань і противаг у взаємодії із різними гілками влади, що забезпечує найбільш оптимальну побудову державного механізму країни і ефективну його діяльність.

Завдання парламентського контролю полягає у встановленні відповідності Конституції та законам України діяльності підконтрольних суб'єктів на території України та в межах її інтересів за кордоном, що може бути досягнуте через здійснення комплексу дій, спрямованих на:

- визначення доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості діяльності підконтрольних суб'єктів;

- виявлення причин незаконної або недоцільної діяльності підконтрольних суб'єктів;

- вжиття заходів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію їхньої діяльності;

- вжиття заходів щодо притягнення підконтрольних суб'єктів, які допустили порушення законодавства, до відповідальності;

- розробка заходів щодо запобігання порушень законодавства.

Таким чином, діяльність парламенту по здійсненню контролю спрямована на виявлення і припинення неправомірних дій фізичних і юридичних осіб, застосування до порушників заходів державного впливу. Виходячи із цього, контрольну діяльність парламенту можна розглядати як прояв, як різновид правоохоронної діяльності [11].

Зміст контрольної функції Верховної Ради України обумовлений і визначається насамперед основними напрямками її контрольної діяльності, через які проявляється сутність та соціальне призначення парламенту, як структурно-організаційної складової частини механізму української держави. Напрями контрольної діяльності парламенту України, як показує аналіз норм конституційного законодавства України, охоплюють значну частину відносин, які виникають у процесі діяльності органів різних гілок державної влади. Виходячи із змісту статей 6, 19, 85, 92 Конституції України, основні напрями контрольної діяльності Верховної ради України безумовно мають визначатися, насамперед, Конституцією України та, на її основі — законами України [12].

Діяльність Верховної Ради по здійсненню контролю за виконанням чинних законів є найбільш всеосяжною. Парламентський

контроль у зазначеній сфері виступає одним із важливих засобів втілення їх у життя. Реалізація Верховною Радою України контрольної функції у названому напрямі поширюється фактично на переважну більшість сфер діяльності різних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, у розумінні визначення відповідності діяльності цих органів законам та іншим, прийнятим парламентом актам, дотримання їх вимог у практичній діяльності підконтрольних парламентові суб'єктів. Здійснення парламентом України контролю у розглядуваному напрямі є реальною гарантією того, що влада в Україні діє відповідно до вимог, мети і змісту законів України. Поряд із тим, через здійснення такого контролю, визначається ступінь ефективності регулювання прийнятими парламентом законодавчими актами відповідних суспільних відносин. Як бачимо, реалізація парламентом контрольних повноважень у зазначеному напрямі сприяє визначенню ним результативності реалізації законодавчої функції, що має надзвичайно важливе значення у розробці і житті засобів її оптимізації. Зазначене приводить до висновку про те, що здійснюваний Верховною Радою контроль за виконанням законів та інших її актів є одним із основних напрямів парламентського контролю в Україні.

Проте, в нормах Конституції України безпосередньо не передбачено повноважень Верховної Ради щодо здійснення контролю за виконанням законів та інших, прийнятих нею актів. Зважаючи на роль, яку відіграє парламентський контроль у відміченому напрямі, є підстави для висновку, що вдосконалення контрольної діяльності Верховної Ради України обумовлює необхідність приділити особливу увагу питанням здійснення нею контролю за реалізацією законів, за ефективністю регулювання ними суспільних відносин. При цьому надзвичайно важливим є оптимальне вирішення насамперед на конституційному рівні найбільш принципових питань і, зокрема: - визнання і встановлення в нормах Конституції положення, за яким здійснення контролю за виконанням законів та інших, прийнятих Верховною Радою України актів, належить до виключної компетенції парламенту України; — чітке визначення напрямів та меж компетенції контролю українського парламенту у цій сфері.

Верховна Рада України, як орган, що формується безпосередньо народом України і представляє весь Український народ, займає особли-

ве місце серед органів, на які покладено повноваження по забезпеченню прав людини. У діяльності Верховної Ради України, ефективним інструментом забезпечення прав людини виступає парламентський контроль. Розглядуваний напрям контрольної діяльності парламенту України охоплює майже усі сфери життєдіяльності людини.

Розгляд й аналіз питань контрольної діяльності Верховної Ради України за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина показав, що потенціал парламентського контролю у сфері прав людини на сьогодні належним чином не реалізований. Завдання щодо забезпечення ефективного контролю з боку Верховної Ради України за додержанням прав людини в Україні обумовлюють, насамперед, здійснення заходів, спрямованих на вдосконалення роботи Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Це вимагає також підвищення ефективності контрольної діяльності комітетів українського парламенту, його тимчасових спеціальних та слідчих комісій, народних депутатів України по забезпеченню додержання конституційних прав людини в Україні [13].

Так, відсутність у Уповноваженого з прав людини права законодавчої ініціативи позбавляє його дієвої форми захисту та контролю за додержанням прав людини, як наслідок — знижує ефективність, дійовість контролю з боку парламенту у цій сфері. З огляду на це, уявляється доцільним внести доповнення до статті 93 Конституції України, якими передбачити наявність права законодавчої ініціативи у Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Потребує також розвитку і вдосконалення конституційна і законодавча регламентація діяльності комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій парламенту у напрямі чіткого визначення їх контрольних повноважень у цій сфері. Забезпеченню ефективного парламентського контролю за додержанням прав людини на всіх рівнях та у різних сферах сприятиме запровадження представників Уповноваженого з прав людини на місцевому рівні та його представників з певних питань. Це забезпечить можливість своєчасно і оперативно виявляти першочергові проблеми у реалізації та захисті прав людини в Україні, та визначати шляхи їх розв'язання. Таким чином, з метою створення надійної правової основи щодо забезпечення дійового парламентського контролю у сфері прав людини в Україні, необхідне проведення значного вдосконалення норм законодавства, що регу-

люють діяльність Уповноваженого з прав людини, шляхом усунення зазначених та інших виявлених недоліків і прогалин в ньому [14].

Дієвість парламентського контролю у значній мірі залежить від якості контрольної діяльності структур українського парламенту — його комітетів, тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій. Наявність контрольних повноважень у комітетів, комісій парламентів закріплені в конституціях ряду сучасних держав, зокрема, Болгарії (Конституція ст. 79), Албанії (Конституція ст. 20), Узбекистану, Угорщини, Бразилії, Австрії, Великобританії, Італії, Іспанії, Польщі, США, Франції, ФРН та ін.

Конституційне і законодавче регулювання контрольних повноважень парламентських комітетів в Україні не може задовольняти як з наукової так і з практичної точки зору. Про необхідність вдосконалення правового регулювання контрольної діяльності комітетів парламенту свідчить аналіз положень Конституції та Закону «Про комітети Верховної Ради України». Конституція України (ст. 89) взагалі не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями. Їхня діяльність має зосереджуватися, виходячи із конституційних норм, лише на тому, що б сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії переважно допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру. Водночас, аналіз положень Закону «Про комітети Верховної Ради України» показує, що на комітети покладається здійснення відповідних контрольних повноважень [15, ст. 14, 25, 28, 29, 32 та ін.]. Важко не помітити, що відсутність в Конституції України норми, яка передбачала б здійснення Верховною Радою функції парламентського контролю через відповідні повноваження її комітетів, не відповідає потребам практики, є значною прогалиною в конституційному законодавстві. Виходячи із того значення, яке відіграють комітети у забезпеченні роботи парламенту України, вбачається необхідним встановлення на Конституційному рівні контрольних повноважень комітетів Верховної Ради. Це має бути відображено зокрема, у статті 89 Конституції України, де доцільно встановити, що Верховна Рада України, для виконання законопроектної роботи, здійснення контрольних та інших повноважень, створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України. Закріплення за комітетами на рівні

Конституції контрольних повноважень є, з одного боку, важливою гарантією підвищення ефективності і відповідальності комітетів у галузі їх участі у здійсненні контрольної функції парламенту, а з другого — відхиляє будь-які заперечення щодо конституційності розглядуваного напряму їхньої діяльності. Потребує вдосконалення також Закон «Про комітети Верховної Ради України», частина норм якого не узгоджуються ні із Конституцією, ні із відповідними законами, зокрема — із Законом «Про Регламент Верховної Ради України». Не можна визнати достатньо ефективною і результативною також контрольну діяльність тимчасових спеціальних та слідчих комісій парламенту України. Основною причиною тому є невідповідність положенням Конституції законодавчої бази, яка регламентує їх діяльність. Таким чином, для підвищення ефективності реалізації українським парламентом контрольної функції необхідним є вирішення проблем правового забезпечення реалізації комітетами парламенту України, його тимчасовими спеціальними та слідчими комісіями контрольних повноважень. Це з рештою стане важливим засобом зміцнення демократичної конституційної законності в діяльності всіх владних і самоврядних структур.

Вимагають розвитку та оптимізації правового регулювання питання щодо форм та методів реалізації парламентського контролю у різних напрямках та сферах. Так, існує необхідність підвищення ролі і значення депутатського запиту, як форми парламентського контролю. Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є, як уявляється: по-перше, здійснення парламентом постійного контролю та аналізу стану реалізації запитів депутатів; по-друге, своєчасне і відповідне реагування на їх вимоги з боку суб'єктів, до яких вони адресовані; по-третє, забезпечення беззастережного застосування передбачених у законодавстві засобів впливу і стягнення за порушення його норм щодо реагування на депутатський запит. Це, насамперед, вимагає вдосконалення норм законодавства, якими регулюються процедурні питання реалізації депутатського запиту.

Слід також звернути увагу на існування потреби підвищення ефективності парламентського контролю стосовно діяльності уряду, що може, насамперед, бути досягнуте через встановлення у законодавстві засобів впливу щодо нього. Враховуючи позитивний зарубіжний досвід здійснення контролю з боку парламентів за діяльністю

урядів та виходячи із вітчизняної практики реалізації парламентом України контрольних повноважень щодо функціонування Кабінету Міністрів України, вбачається доцільним встановлення в Україні, серед форм парламентського контролю, інтерпеляції. Це стане одним із вагомих засобів посилення відповідальності уряду та підвищення дійовості парламентського контролю в цілому.

Підсумовуючи аналіз питань щодо перспектив розвитку правового забезпечення контрольної функції парламенту України необхідно підкреслити, що існує об'єктивна необхідність розширення його контрольних повноважень. Насамперед при цьому потребують відповідних змін і доповнень положення Конституції України та на її основі — відповідних законів України. Проблеми, що існують у питаннях здійснення Українським парламентом контрольної функції, правові основи її реалізації приводять до висновку про доцільність розробки і прийняття окремого Закону України «Про парламентський контроль в Україні», який би чітко визначив, акумулював і впорядкував всі складові щодо принципів, напрямів, мети, завдань, організаційно-правових форм, методів здійснення парламентського контролю та відповідальності за правопорушення, які виявляються в результаті його реалізації. Прийняття названого Закону заповнить прогалину в системі чинного конституційного законодавства України, що регламентує діяльність Українського парламенту. Вдосконалення форм і методів здійснення парламентом України контрольної функції є найважливішим чинником у формуванні саме на його основі єдиної системи державного контролю в Україні.

Належне вирішення питань вдосконалення реалізації Верховною Радою України контрольної функції у всіх напрямках її контрольної діяльності сприятиме розвитку парламентського права в Україні. Стосовно ступеню розвиненості та ефективності дії положень цього права, то вони прямо пропорційні визначеному в Конституції статусу парламенту та його ролі, яку реально він відіграє у державному і суспільному житті країни.

Використана література:

1. *Погорілко В. Ф.* Функції українського парламенту. Від номінального до реального / В. Ф. Погорілко // Віче. — 2002. — № 2 (119). — С. 17–20.
2. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні / О. Ф. Андрійко. — К.: «Наукова думка», 2004. — 304 с.

3. *Барабаш Ю. Г.* Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) / Ю. Г. Барабаш ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х.: Легас, 2004. — 191 с.
4. *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. — Чернівці: Рута, 1998. — 483 с.
5. *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А. З. Георгіца. — К., 1999. — 31 с.
6. *Шаповал В.* Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. — К.: В-во «Основи», 1993. — 143 с.
7. *Шаповал В.* Конституційна категорія соціальної держави / В. Шаповал // Право України. — 2004. — № 5. — С. 14.
8. *Конституція України* : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
9. *Закон України «Про статус народного депутата України»* // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 3. — Ст. 17
10. *Майданник О. О.* Парламентські функції: правовий зміст поняття, ознаки, конституційна регламентація / О. О. Майданник // Право України. — 2009. — № 6. — С. 17–22.
11. *Майданник О. О.* Контрольна функція Парламенту: розуміння сутності, змісту, призначення / О. О. Майданник // Право України. — 2013. — № 5–6. — С. 280–286.
12. *Майданник О. О.* Основні напрями реалізації українським парламентом контрольної функції. Питання теорії / О. О. Майданник // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 3 (65). — С. 5–16.
13. *Майданник О. О.* Забезпечення конституційних прав людини в Україні як один із напрямів діяльності Верховної Ради України / О. О. Майданник // Юридична Україна. — 2010. — №10. — С. 12–16.
14. *Майданник О. О.* Інститут омбудсмена у механізмі забезпечення прав людини в Україні / О. О. Майданник // Адвокат. — 2010. — № 7. — С. 12–16.
15. *Закон України «Про комітети Верховної Ради України»* // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 19. — ст. 134.

Р. М. МАКСАКОВА,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету*

СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІЙНИЙ І РЕАЛІЗАЦІЯ УСТАНОВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Конституційний процес в Україні привертає останнім часом все більшої уваги не лише народних депутатів та вчених-конституціоналістів, але й звичайних громадян України. В який спосіб слід змінювати Конституцію України? Хто цим повинен займатися? Яким новим змістом треба наповнювати конституційні норми? Ці питання постійно порушуються в засобах масової інформації.

Недосконалість механізмів виборів і референдуму, конфліктна практика формування державної влади і, як наслідок, внутрішньо суперечлива конституційно-правова модель її організації і недотримання правової форми її здійснення, спотвореність і немічність місцевого самоврядування, блокування реалізації принципу народо-владдя свідчать, що найактуальнішою політико-правовою проблемою в Україні стала проблема формування ефективної установчої влади. Цими обставинами обґрунтовується необхідність конституційної реформи, пріоритети якої визначалися інавгураційній промові Президента України П. О. Порошенка [1]. На доцільності активізації чергового етапу конституційного процесу наголошують і правознавці, визначаючи основні напрямки нагальної широкої трансформації суспільного життя [2; 3; 4; 5].

Серед останніх наукових досліджень щодо вирішення цього питання в національній юридичній думці слід звернути увагу на роботи Ю. Г. Барабаша, В. Б. Ковальчук, А. М. Колодія, А. Р. Крусян, О. В. Петришина, В. Ф. Сіренка, О. В. Скрипнюка, М. І. Ставнійчук, М. О. Теплюка, В. Л. Федоренка, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика.

Беззаперечна актуальність питання, стосовно існування потреби в проведенні досліджень як процедури, так і змістовної складової сучасного конституційного процесу в Україні, привела нас до висно-

вку про необхідність з'ясування питання специфіки реалізації установчої влади у межах цього процесу.

На сучасному етапі активізації конституційного процесу перед державними діячами та науковцями постала низка запитань: хто має право змінювати норми Конституції України? чи слід це робити шляхом Всеукраїнського референдуму або шляхом створення органу установчої влади — Конституційних зборів (асамблеї тощо)? чи таке право може реалізувати орган представницької влади — Верховна Рада України (від імені і в інтересах всього Українського народу)?

Позиція держави з цього приводу стала зрозумілою після утворення спеціального допоміжного органу при Президентові України — Конституційної Асамблеї. Указом Президента України від 17 травня 2012 р. № 328/2012 «Про Конституційну Асамблею» її було утворено з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України на основі узагальнення практики реалізації Основного Закону України, з урахуванням досягнень та тенденцій розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення залучення в установленому порядку до такої роботи провідних учених, представників громадянського суспільства і різних політичних сил, міжнародних експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), експертів інших міжнародних установ та організацій [6]. А згідно з Положенням про Конституційну Асамблею, затвердженим цим же Указом, Конституційна Асамблея утворена з метою підготовки законопроекту (законопроектів) про внесення змін до Конституції України.

У теорії конституційного права традиційно під владою, яка приймає або змінює конституцію, розуміють установчу владу [7].

Органи державної влади України прийняття конституції також розглядають як реалізацію установчої влади. З цього виходить і правова позиція Конституційного Суду України, який у своєму Рішенні від 3 жовтня 1997 р. № 4—зп (справа про набуття чинності Конституцією України) визначив, що Конституція України, як Основний Закон держави, за своєю юридичною природою є актом установчої влади, яка належить народові. Установча влада по відношенню до так званих встановлених влад є первинною: саме в Конституції України визнано принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6 Конституції) та визначено засади орга-

нізації встановлених влад, включаючи законодавчу владу. У Рішенні зазначалося, що прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у цьому випадку установча влада була здійснена Парламентом. Натомість, закони є актами встановленої Конституцією України законодавчої влади і, більше того, актами єдиного органу законодавчої влади — Верховної Ради України. Це зумовлює їх субординацію відносно Конституції України [8, с. 59].

Таким чином, за логікою вказаного Рішення, Основний Закон держави не належить до категорії законів держави, що не можна визнати логічним.

В іншому Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 1997 р. (у справі щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України) зазначено, що прийняття Верховною Радою України Конституції України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується п. 1 ст. 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції, та ст. 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, що встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватися всеукраїнським референдумом (п. 4 зазначеного Рішення) [9, с. 85].

Із цих правових позицій Конституційного Суду України випливає, що: 1) установча влада в державі є первинною; 2) основним суб'єктом установчої влади є народ, проте суб'єктом установчої влади може бути також Парламент; 3) актом установчої влади є Конституція; 4) законодавча влада є встановленою владою (вторинною, або похідною); 5) актами законодавчої влади є звичайні закони держави, хоча орган законодавчої влади може змінювати у певних межах також і Основний Закон України.

При цьому постає питання: хто визначає і формує встановлені влади у разі, коли немає *прямого волевиявлення народу* щодо прийняття конституції від його імені законодавчим органом? За логікою згаданого Рішення Конституційного Суду України таким суб'єктом є первинна влада, тобто установча влада народу. Але за відсутності народного волевиявлення з приводу Конституції це питання залишається без відповіді. На практиці ж формує визначені Конституцією

встановлені влади не народ, а сама встановлена влада. Ніякого акту народного волевиявлення щодо «одноразового уповноваження» Верховної Ради України на прийняття Конституції України насправді не було, і положення п. 1 ст. 85 та ст. 156 чинної Конституції жодним чином не підтверджують вказане «уповноваження», оскільки вони стали юридично значущими тільки після прийняття Конституції, а не до цього.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України прийняття Конституції є виключним повноваженням установчої влади, а внесення змін до чинної Конституції — це повноваження законодавчої влади (Верховної Ради України), тобто встановленої влади. Тому внесення змін до Конституції розглядають, як правило, в аспекті реалізації законодавчої влади, здійснення законодавчого процесу. Хоча треба звернути увагу, що законопроект про внесення змін до розділів Конституції, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття Верховною Радою України повинен затверджуватися на всеукраїнському референдумі. Відтак виявляється, що одні зміни Основного Закону потребують їх дальшого затвердження установчою владою (вони стосуються визначення засад конституційного ладу в Україні, тобто закріплення *статисти* необхідного правопорядку в суспільстві, що є виключною прерогативою установчої влади), а інші зміни здійснює орган законодавчої влади без участі установчої влади.

Виходячи зі змісту п. 12 Положення про Конституційну Асамблею, в якому зазначено, що з метою необхідності вдосконалення Основного Закону України, Конституційна Асамблея створює низку комісій, перша з яких Комісія з питань конституційного ладу та порядку прийняття і введення в дію змін до Конституції України. Можна стверджувати, що *Конституційна Асамблея*, крім того, що вона має статус допоміжного органу при Президентові України, як це визначено згаданим Указом Президента України, вона є *органом, що формує пропозиції щодо конституювання установчої влади*.

Положення ч. 3 ст. 5 Конституції України встановлюють, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. До цього є офіційне тлумачення згадуваної вище конституційної норми. Так, Рішенням Конституційного Суду

№ 6—рп/2005 від 5 жовтня 2005 р. було визначено, що положення зазначеної статті Основного Закону треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад шляхом внесення змін до Основного Закону України. З цього випливає, що неодмінним учасником сучасного етапу конституційного процесу має бути Український народ (за умови, що проект конституційного закону міститиме зміни до розділів I, III або XIII чинної Конституції України).

Одним із пріоритетів сучасного конституційного процесу є вдосконалення системи організації державної влади та місцевого самоврядування, а цей елемент вважається однією із складових конституційного ладу. Виходить, ми повертаємося до реалізації саме установчої, а не будь-якої іншої, в тому числі законодавчої влади. Тому що *саме установча влада має однією із форм прояву прийняття, перегляд та припинення конституції*.

Проблема правотворчої діяльності народу, в умовах активізації проведення конституційного процесу, набуває все більшої актуальності. Питання щодо способів та суб'єктів доопрацювання і внесення змін до Конституції України останнім часом виявляється все більше. Висловлено ряд пропозицій щодо шляхів його вирішення, що були викладені І. Коліушком та Ю. Кириченком [10, 3–4], Ю. Рубаном [11], М. Савенком [12], М. Ставнійчук [13], В. Шаповалом [14], О. Юшиком [15] та іншими дослідниками.

Більшість авторів аргументовано звертають увагу на те, що *конституцію держави, на відміну від інших правових актів, встановлює (приймає) особливий суб'єкт. У класичному варіанті таким суб'єктом має виступати народ*. Сама ідея належності народів права приймати конституцію витікає з теорії народного суверенітету.

Під час численних обговорень щодо особливостей реалізації установчої влади в умовах сучасного конституційного процесу представники наукової громадськості неодноразово висловлювали думки з приводу того, вона має бути реалізована народом безпосередньо шляхом створення спеціального органу установчої влади народу, яким можуть бути Всеукраїнські установчі збори [15], або Конституційна асамблея України [10, 3–4]. Ці органи розробили б

проект внесення змін та доповнень до Конституції України і/або прийняли цей акт, або винесли його на всеукраїнський референдум (звичайно, з урахуванням норм чинної Конституції України про порядок її змінення). Такий орган установчої влади може мати й іншу назву, але головним має залишатися його дійсно народний характер. Серед позитивних рис існування цього органу слід звернути особливу увагу на такі: 1) члени установчих зборів отримують від виборців ясно виражений мандат довіри на розробку та прийняття конституції (або змін до неї); 2) члени установчих зборів мають можливість зосередити всі свої зусилля на одному питанні — зміні Конституції; 3) установчі збори не належать до жодної з гілок влади, тому питання про зміст нової Конституції виходить з-під впливу державних органів; 4) установчі збори отримують чітко виражені риси народного представництва, що сприяє затвердженню серед громадян авторитету Конституції як Основного Закону не лише держави, а й суспільства [16, с. 8].

При вирішенні питання щодо прийняття або зміни Конституції не слід забувати про її головне призначення: *Конституція — це установчий договір не між існуючою владою, з одного боку, та окремими соціальними або корпоративними групами, з іншого, а договір між людьми, що встановлюють державну владу, тобто усіх громадян України між собою*. Положенням ч. 2 ст. 5 Конституції України визначено, що *носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ*. Влада народу є первинною [17]. Прийняття Конституції України Верховною Радою України означало, що у цьому випадку установча влада була здійснена Парламентом від імені народу [8].

Таке нормативне закріплення статусу народу як суб'єкта правотворчої діяльності має приводити до висновку, що *Верховна Рада України, прийнявши 28 червня 1996 р. Конституцію України, здійснила в такий спосіб делеговану правотворчість (делеговану установчу владу)*. Але у зв'язку з цим виникає запитання: коли і в який спосіб народ здійснив таке делегування? Адже ні попереднім законодавством, на підставі якого діяла Верховна Рада України, здійснюючи правотворчий процес, результатом якого стала Конституція України, ні рішенням народу, прийнятим на Всеукраїнському референдумі в грудні 1991 р., не визначалося, що народ має право приймати Конституцію України і делегує це право Парламентові.

Якщо виходити з логіки чинної Конституції та вищезазначених рішень Конституційного Суду України, будь-яке внесення змін до Основного Закону України повинно базуватися на волі народу, тобто ініціювання змін або надання згоди на зміну Конституції України має здійснюватися не від імені народу, а безпосередньо самим народом на всеукраїнському референдумі. За результатами такого обговорення Верховна Рада як орган, наділений ч. 1 п. 1 ст. 85 та статтями 154, 155 Конституції України, повноваженням приймати зміни до Конституції, саме приймає їх, а не замінює народ на підготовчій (передпроектній) стадії. Остання (стадія) передбачає формування юридичного мотиву, виходячи з потреби внесення змін до правової системи, що відбувається на рівні правосвідомості та виявлення народної волі, об'єктивно зумовленої потребами соціального життя [18, 437].

Участь народу у здійсненні правотворчої діяльності (незважаючи на те, що, як було зазначено вище, Конституція встановлює таке право), з одного боку, ускладнюється ще й тим, що реальний механізм реалізації народом права визначати і змінювати конституційний лад в Україні не вироблений. З другого боку, народ традиційно, мабуть, ще за доктриною радянських часів, сприймається як штучно створений суб'єкт правотворчої діяльності. Реальними ж повноваженнями та важелями в цьому процесі наділяються органи державної влади, посадові особи, громадські організації тощо. Зокрема, з цього питання висловлював свій подив О. Г. Мурашин, який зазначав, що сучасна вітчизняна наукова думка [19, с. 74] не називає серед суб'єктів, що можуть здійснювати дію, вчинок, або видавати документ, колективних суб'єктів прямого народовладдя, тобто народ [20, с. 14]. Відповідно до ст. 5 Конституції України народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади, може здійснювати владу безпосередньо.

Позиція ряду політиків та науковців стосовно того, що народні депутати України мають право від імені народу здійснювати будь-яку діяльність, у тому числі й щодо ініціювання необхідності зміни Конституції, а потім безпосередньо реалізувати цю ініціативу, напевне потребує більш виважених аргументів. Подібну позицію ставить під сумнів П. О. Астафічев у своєму дослідженні «Народне представництво в сучасній Росії: проблеми теорії та правового регулювання» [21, 69]. На його думку, коли «народ дає мандат парламенту

здійснювати суверенітет від власного імені», — нехай і в більш заангажованій формі, простежується ідея можливості передачі суверенітету народу іншому суб'єкту (у цьому випадку парламентові). Він зазначає, що аргументом проти такої точки зору є теза Е. Е. Понтовича: народне представництво повинно бути обмеженим настільки, щоб з «органу суверена» воно не стало «суверенним органом».

У зв'язку з відсутністю чіткої законодавчої регламентації механізму реалізації народом влади, зокрема, шляхом визначення чи зміни конституційного ладу, норм Конституції або чинного законодавства, перед сучасною юридичною наукою, як першочергове завдання, постає визначення статусу народу в якості суб'єкта правотворчої діяльності, а також перегляд традиційного сприйняття установчої влади, як влади народу, на прийняття та зміну Конституції, бо ця теза лише частково відповідає дійсній ситуації в суспільстві.

Реалії сучасного конституційного процесу ставлять під сумнів традиційне розуміння установчої влади як влади, що належить виключно народові і здійснюється ним через прийняття або зміну конституції. Таке сприйняття залишає поза увагою такі форми прояву установчої влади як: загальнодержавні та місцеві вибори і референдуми; здійснення низки установчих повноважень главою держави, парламентом і органами місцевого самоврядування; інші форми прямого волевиявлення громадян. До якої влади належать ці форми? Очевидно, що це не законодавча або судова влада. Класична теорія установчої влади не дає відповіді на це питання, не пов'язуючи зміст поняття установчої влади з іншими формами, крім конституційного процесу. Отже, зміст загального поняття установчої влади фактично відривається від форм її реалізації.

Як правило, питання реалізації установчої влади пов'язують із демократичними процесами, а будь-які прояви установчої влади вважають проявами тієї або іншої форми демократії. Водночас чимало критиків нарікають, що слово «демократія» використовується так часто, що воно втратило будь-яке певне значення [22, с. 107–109].

Виходячи з того, що в умовах сучасного конституційного процесу Президент України, діючи у рамках закону, а саме, керуючись ч. 2 ст. 102 та відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України (як це зазначено в Указі Президента), створив орган, який (як ми з'ясували) може вносити пропозиції щодо конституювання установчої влади, —

слід зазначити, що на сьогодні в Україні реалізується установча влада, що має делегований характер (влада, передана від суверена тим суб'єктам публічної влади, які визначені юридичною конституцією держави). Ця установча делегована влада проявляється в реалізації установленими владами своїх установчих повноважень (це може відбуватися шляхом внесення парламентом змін до конституції, формування органів влади, призначення посадових осіб, припинення повноважень органів влади або посадових осіб тощо). Вона здійснюється на правовій основі, а її суб'єктом виступають установлені влади, які завжди діють в рамках, визначених установчою владою. Зміст цієї установчої влади визначає компетенція та встановлені повноваження її суб'єктів. А виходячи з того, що в рамках сучасного конституційного процесу установча влада здійснюється в межах функціональної компетенції Президента України, який створив свій допоміжний орган — Конституційну Асамблею, можна резюмувати, що у цьому випадку реалізується *функціональна установча влада*.

У рамках сучасних дискусій навколо повноважень органів влади щодо прийняття або зміни Конституції України можна пригадати дві тези. Перша висловлена ще О. Кромвелем: «У кожному правлінні має існувати дещо головне, дещо подібне постійній і незмінній Великій хартії вольностей. Основним принципом має бути правило, що парламенти не можуть оголошувати себе постійними, незмінними. Якою гарантією може бути звичайний закон для попередження подібної біди, якщо законодавчий орган, який його прийняв, може його й відмінити?» [23, с. 12]. Друга теза належить одному із ватажків індепендентів англійської революції з боку армії О. Кромвеля, який зазначав: «Вільності нації не будуть в дійсності забезпечені до того часу, поки не будуть ясно встановлені межі влади та повноваження представників і зміст тих прав, здійснення яких народ зберігає за собою» [23, 11].

Підсумовуючи, можна стверджувати, що новий етап конституційного процесу в Україні як ніколи актуалізує питання реалізації установчої влади Українським народом шляхом активної участі широких кіл громадськості у розробці та прийнятті своєї народної Конституції.

Використана література:

1. Промова Президента України П. О. Порошенка під час церемонії інавгурації 7 червня 2014 року [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/30488.html>
2. Селіванов А. О. Конституційна модернізація: шлях до легітимності. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sau.in.ua/?p=328>
3. Шемшученко Ю. С. Конституційна Асамблея — Демократична форма професійної модернізації Конституції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sau.in.ua/?p=334>
4. Тацій В. Право визначати і змінювати конституційний лад належить винятково народові України // Голос України. — 2012. — № 118. — 3 липня. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=260689>.
5. Ставнийчук М. Очевидно, буде референдум по внесенню изменений в Конституцию // Коммерсантъ Украина. — 2012. — № 95. — 21 июня. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ua/doc/1962676>.
6. Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України від 17 травня 2012 року № 328/2012 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html#328skl>
7. Максакова Р. М. Сучасні підходи до визначення поняття та змісту установчої влади // Право та державне управління. — № 1. — 2010. — С. 7–10.
8. Справа про набуття чинності Конституцією України. — Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4–зп // Офіційний вісник України. — 1997. — № 42. — С. 59.
9. Справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України ст. 98 Конституції України. — Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 1997 року // Офіційний вісник України. — 1997. — № 29. — С. 85.
10. Колишко И., Кириченко Ю. Конституционная ассамблея — путь к новой Конституции Украины // Зеркало недели. — 2008. — № 5 (684). — 9 февр. — С. 3–4.
11. Рубан Ю. Конституция для Украины, а не Украина для Конституции // Зеркало недели. — № 12 (691) — 29 марта — 5 апреля 2008.
12. Савенко Н. Никто не запретит Президенту в последний момент самовольно изменить Конституцию // Главред. — 6 марта 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://glavred.info/archive/2008/03/06/123649-7.html>
13. Ставнийчук М. Ні посаду Президента, ні посаду прем'єра не ліквідують [Електронний ресурс] // Главред. — 2008. — 10 березня. — Режим доступу : <http://glavred.info/archive/2008/03/10/104731-2.html>
14. Шаповал В. Принятие новой редакции Конституции на референдуме юридически возможно [Електронний ресурс] // Главред. — 2008. —

- 7 марта. — Режим доступу: <http://glavred.info/archive/2008/03/07/110247-5.html>
15. Ющик О. І. Актуальні проблеми законодавчого процесу // Віче. — 2007. — № 12 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до журналу: <http://www.viche.info/journal/606/>
 16. Еленин Н. В. Учредительное собрание: политико-правовая природа: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Еленин Николай Владимирович. — Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. — М., 1998. — 189 с.
 17. *Справа* про здійснення влади народом. Рішення Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6—рп/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 41. — 26 жовтня. — С. 31.
 18. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. — Х.: Еспада, 2006. — 776 с.
 19. *Акт* // Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: «Укр. енцикл.», 1998. — Т. 1: А—Г. — С. 74.
 20. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Мурашин Олександр Геннадійович. — Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2001. — 420 с.
 21. Астафичев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. / Астафичев Павел Александрович. — М.: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина». — 2006. — 498 с.
 22. Максакова Р. М. Проблема визначення дійсного суб'єкта установчої влади в аспекті значення поняття «демократія»: матер. щорічної всеукр. наук.-практ. конф. [«Державотворення та право творення в період реформ: питання теорії та практики»], (Київ, 19—20 квітня 2012 р.) / [за заг. ред. проф. В. В. Коваленка]. — у 2-х част. — Ч. 1. — К.: НАВС, 2012. — 300 с.
 23. Боржо Ш. Учреждение и пересмотр конституций. Выпуск 1.— М., Сабашниковы, 1905.— 112 с.

Т. М. МІЛОВА,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
факультету історії та права

Кіровоградського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

ПРИНЦИП РІВНОСТІ ЯК НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ГАРАНТІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Одним із головних ціннісних орієнтирів у формуванні розвиненої демократичної, правової та соціальної держави є права і свободи людини і громадянина. За Основним Законом України саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Дієві юридичні механізми, які дозволяють окремим особам, різним соціальним групам, громадянському суспільству загалом повною мірою реалізувати свої конституційні права і свободи тривалий час залишається однією з найактуальніших проблем у вітчизняній юридичній науці.

В умовах сучасного процесу узгодження норм міжнародного та національного права важливого значення набувають основоположні принципи права, які у той же час виступають нормативно-правовими гарантіями реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина. Фундаментальну роль серед юридичних норм-принципів займає принцип рівності, що дозволяє з точки зору права урівноважити можливості людини та визначає сутність і спрямованість правового регулювання.

Проблеми юридичних гарантій прав та свобод людини і громадянина були предметом дослідження такими вченими, як: С. С. Алексєєв, В. Д. Бабкін, М. В. Баглай, Б. С. Ебзєєв, Л. І. Глухарєва, С. Д. Гусарєв, Т. М. Заворотченко, М. І. Козюбра, А. М. Колодїй, В. М. Кудрявцев, С. Л. Лисенков, Н. М. Онїщенко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, О. Ф. Фрицький, Ю. С. Шемшученко та ін.

Висвітленню принципу рівності як основоположного принципу права присвячені роботи С. Б. Боднара, Г. Кельзена, Д. Ллойда,

С. П. Погребняка, І. К. Полховської, Дж. Ролза, Т. І. Фулей та ін. Однак, розгляд питання щодо принципу рівності саме як гарантії конституційних прав та свобод людини і громадянина на вітчизняному рівні розглянуті лише фрагментарно.

Мета даної наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та чинного законодавства щодо місця і ролі принципу рівності як нормативно-правової гарантії у реалізації прав та свобод людини і громадянина в Україні.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі при характеристиці означеного принципу використовуються такі дефініції як «рівність», «рівноправність» чи «рівноправ'я». У цьому аспекті, слушною є точка зору І. К. Полховської про те, що поняття «рівність» і «рівноправність» не тотожні, але тісно взаємопов'язані категорії. Рівність — надзвичайно складне й багатоаспектне явище, яке можна розглядати у правовому, економічному, політичному, філософському та інших аспектах. Рівність є ширшим поняттям за рівноправність й включає останню [1, с. 8–9].

Розглядаючи означені поняття з точки зору конституційного права, видається доцільним звести їх до наступних значень: рівність передбачає однакове юридичне становище людини і громадянина перед законом, іншими словами рівність усього спектру прав та обов'язків у всіх осіб, тоді як рівноправність означає виключно рівність лише прав і свобод людини. Отже, принцип рівності по своєму змісту є ширшим поняттям, розкриваючи незаперечну єдність прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. В сучасній конституційно-правовій літературі часто-густо ці поняття використовуються як синоніми [2, с. 461]. Такий підхід може мати місце, проте він не є виправданим при застосуванні поняття «рівноправності» чи «рівноправ'я» при фактичному аналізі принципу рівності, оскільки тоді зміст поняття буде ширшим за форму його вираження.

Відповідно до ст. 21 та 24 Конституції України, принцип рівності означає, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності і правах, громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Проголошується також

рівність прав жінки і чоловіка, так звана гендерна рівність. Окремою конституційною нормою проголошується рівність дітей у своїх правах незалежно від походження, а також від народження у шлюбі чи поза ним (ст. 52 Конституції).

Конституційний принцип рівності належить до групи юридичних нормативно-правових гарантій прав та свобод людини і громадянина, зокрема, до так званих норм-принципів. Норми-принципи — це незаперечні вимоги загального характеру, керівні засади (ідеї), що прямо закріплені в Конституції України та іншими законами, які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування і розвитку особистості в суспільстві з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина [3, с. 64].

Отже, закріплення даного принципу в Основному Законі спрямоване на забезпечення прав і свобод людини і громадянина шляхом гарантування для всіх осіб однакових можливостей для реалізації конституційних прав і свобод, а також забезпечення рівності всіх перед законом і судом.

Досить вдалою, на нашу думку, є конструкція принципу рівності в сучасному праві. Вона описується за допомогою формули «диференційована рівність з можливістю позитивних дій» і виходить з того, що всі, хто знаходиться в однаковому становищі, мають рівні права, свободи та обов'язки й є рівними перед законом і судом; але права, свободи та обов'язки є різними, коли право враховує розумні й об'єктивні відмінності між особами або створює тимчасові сприятливі умови для певної категорії осіб з метою компенсації існуючої фактичної нерівності [4, с. 8]. Це так звана «формальна» або нормативно-правова рівність. Практична ж реалізація рівності можливостей, як вказує С. Б. Боднар, можлива через створення двох систем:

1) винятків із загального режиму правового регулювання для окремих учасників суспільних відносин; 2) організаційних засобів, необхідних для реалізації прав та обов'язків суб'єктів правовідносин [5, с. 10].

Незаперечним є той факт, що нормативно-правова гарантія рівності надає однакові можливості всім, проте вона сама по собі не здатна забезпечити рівність фактичну, яка залежить від великої кількості чинників — політичних, економічних, соціальних, духовних тощо.

Проголосивши фундаментальний принцип рівності, задекларувавши його в Конституції, держава тим самим взяла на себе обов'язок спрямовувати свою діяльність на забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, створивши для цього рівні можливості.

Одним з найважливіших вимірів рівності у вітчизняному суспільстві, поряд з нормативно-правовою рівністю набуває так звана «економічна рівність», тобто хоча б відносна рівність матеріальних благ в умовах існування [6, с. 48]. Для демократичного суспільства реалізація людиною своїх прав та свобод на основі принципу рівності в умовах певної економічної (соціальної) нерівності є цілком нормальним явищем. Інша справа, коли соціальна напруга у суспільстві велика, економічна нерівність стає суттєвою та має тенденцію до постійного зростання. Така ситуація свідчить про те, що принцип рівності у більшості випадків носить виключно декларативний характер. Таким чином, стан економічної рівності громадян може бути показником якості та системності чинного законодавства у сфері прав людини, а також свідчити про ефективність реалізації прав та свобод людини і громадянина в країні.

На сьогоднішній день в умовах глобалізації активно посилюється матеріальна нерівність, при цьому можливість особи реалізувати свої права досить часто залежить від матеріальних чинників. Слід погодитися з думкою М. М. Марченко щодо того, що глобалізація не вирішує проблему соціальної і, тим паче, матеріальної рівності людей. Навіть більше того — глобалізація породжує крайнощі у сфері матеріальної нерівності [7, с. 365]. В таких умовах національній державі важливо забезпечити не лише юридичні гарантії рівності, але й необхідно зробити суттєві зусилля у матеріальній сфері. Це, зокрема, реальне забезпечення громадянам прожиткового мінімуму; розвиток соціального забезпечення; забезпечення безоплатної (але ефективною та сучасною) медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я; безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо.

Як бачимо, найбільш гостро проблеми реалізації конституційного принципу рівності проявляються у забезпеченні соціальних та економічних прав та свобод людини і громадянина. Причому, закріплення окремих конституційних положень у цій сфері відрізняються не тільки декларативністю, а й нерідко змістовою недостатністю.

Наприклад, ст. 48 Конституції України зазначає, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло. У той самий час, коли ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права закріплює не лише визнання права кожного на достатній життєвий рівень, але й «на неухильне поліпшення умов життя» [8]. Отже, на міжнародному рівні йдеться не лише про декларування права, але й про вказівку на його гарантування.

Як точно зауважує Т. Шаповал, що відсутність або неналежне оформлення конституційних гарантій прав (зокрема соціально-економічних) могло бути частково «компенсоване» у спеціальних законах, присвячених реалізації цих прав, але й вони характеризуються декларативністю та недостатністю. До того ж, забезпечення таких прав часто-густо знаходиться поза необхідною «матеріальною участю» з боку держави, і влада сприймає їх з позиції досить умовно обґрунтованої доцільності [9, с. 55].

Головне завдання політики правової та соціальної держави передбачає реальне зменшення впливу тих чи інших обставин на існуючу нерівність, створення умов, за яких є можливим вільний та всебічний розвиток кожної людини.

Спираючись на положення Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року до сутності принципу рівності як гарантії прав та свобод особи слід також віднести:

— заборону встановлювати різницю у правах людини на основі економічного, політичного або міжнародного статусу країни чи території, до якої людина належить, незалежно від того, чи є ця територія незалежною, підопічною, несамоврядованою або як-небудь інакше обмеженою у своєму суверенітеті (ч. 2 ст. 2);

— вимогу забезпечення рівного захисту від будь-якої дискримінації, від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації (ст. 7);

— забезпечення ефективного поновлення особи у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (ст. 8);

— гарантування людині на основі повної рівності того, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом (ст. 10) [10].

Окремою складовою конституційного принципу рівності є рівність прав жінки і чоловіка. Конституція України надає рівні умови для розвитку кожної особистості, можливості застосування нею своїх здібностей у всіх сферах на власну користь. Рівність прав жінки і чоловіка, тобто гендерна рівність, забезпечується наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї тощо. Гендерна рівність одночасно включає три компоненти: рівність прав, рівність можливостей та рівність результатів [11, с. 379–380]. На досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства направлений Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Цим законом запроваджується обов'язкове здійснення гендерно-правової експертизи чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів. Важливим у цьому аспекті безперечно є необхідність у використанні авторитетних наукових досліджень провідних юристів-теоретиків і практиків, що, на превеликий жаль, на практиці застосовується дуже рідко.

Попри нормативне закріплення рівності прав жінок та чоловіків в українському суспільстві зберігаються прояви прямої та непрямой дискримінації жінок, на що не раз вказував Комітет ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок. Це стосується рівня оплати праці у галузях, де домінує праця жінок, високого рівня безробіття, особливо серед жінок старшого віку, проявів побутового насильства, випадків торгівлі жінками, істотної диспропорції участі жінок в органах державної влади та місцевого самоврядування на керівних посадах, а також в парламенті країни [12, с. 12]. Останніми роками науковці акцентують увагу й на проблемі захисту прав чоловіків, зокрема, це пов'язано з суттєвим зниженням середньої тривалості життя чоловіків, втрата репродуктивного здоров'я, складність у адаптації до соціального життя в умовах кризових явищ, частими є випадки трудового каліцтва серед чоловіків тощо. Означені проблеми у сфері гендерної рівності як складової загального принципу рівності потребують свого практичного вирішення на державному рівні.

Конституційне закріплення принципу рівності у вітчизняному законодавстві з точки зору міжнародної практики такого закріплення є цілком достатнім, норми чинного законодавства України відпо-

відають нормам міжнародного права. Однак, як доводить практика, у якості виключно юридичної гарантії принцип рівності навряд чи зможе повною мірою забезпечити рівність прав і свобод людини і громадянина у реальному житті. Нормативному закріпленню змісту даного принципу при реалізації більшості прав та свобод (соціальних, економічних, культурних та ін.) притаманна значна кількість оціночних категорій, що дає широкі можливості для довільного їх тлумачення державою. Така ситуація сама по собі побічно сприяє проявам різного роду дискримінаціям. Очевидно, що для ефективного гарантування рівних можливостей людини та громадянина в Україні крім юридичних гарантій, потрібні також сприятливі умови у вигляді економічних, політичних та духовних гарантій.

Використана література:

1. Полховська І. К. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. К. Полховська. — Харків, 2007. — 18 с.
2. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. — К. : Либідь, 2005. — 568 с.
3. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Заворотченко Тетяна Миколаївна. — К., 2002. — 222 с.
4. Погребняк С. П. Основоположні принципи права : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 / С. П. Погребняк. — Харків, 2009. — 37 с.
5. Боднар С. Б. Рівність як категорія філософії права : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 «Філософія права» / С. Б. Боднар. — Львів, 2010. — 23 с.
6. Оніщенко Н. Захист прав і свобод людини в Україні / Н. М. Оніщенко // Права України. — 2009. — № 4. — С. 47–54.
7. Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации / М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 2009. — 400 с.
8. Міжнародний Пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / [упоряд. Ю. К. Качуренко]. — К. : Наукова думка, 1992. — С. 24–36.
9. Шаповал Т. Основні права і свободи в механізмі конституційного регулювання / Т. Шаповал // Юридична Україна. — 2010. — № 10. — С. 53–57.
10. Загальна Декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / [упоряд. Ю. К. Качуренко]. — К. : Наукова думка, 1992. — С. 18–24.

11. *Проблеми* реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні : Монографія [кол. авторів; за ред. Н. М. Оніщенко, О. В. Зайчука за ред. В. В. Копейчикова]. — К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 424 с.
12. *Карпачова Н.* Міжнародні стандарти у галузі прав і свобод людини та проблеми їх реалізації в Україні / Н. Карпачова // *Право України*. — 2009. — №4. — С. 4—21.

В. П. НАГРЕБЕЛЬНИЙ,

*кандидат юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України,
заступник директора Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ГРОМАДЯН НА ПІДПРИЄМНИЦЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ: ЗМІСТ ТА ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Конституція України як результат політичного консенсусу створила правові засади для формування України як сучасної держави, закріпила основні права і свободи людини та громадянина. Вони гарантуються кожній особі. Зокрема, стаття 42 Конституції України встановлює право кожного на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Це право пов'язане з гарантованими з боку держави правами на вільний вибір такої діяльності, самостійне формування її програми та вибір споживачами виробленої продукції, а також розпорядження прибутком. Водночас держава має захищати права споживачів, здійснювати контроль за якістю і безпечністю продукції та всіх видів послуг і робіт, сприяти діяльності громадських організацій споживачів. Згідно з Основним Законом держава забезпечує свободу конкуренції між підприємцями, захищає споживачів від проявів несумлінної конкуренції та монополізму в будь-яких сферах підприємницької діяльності. Не допускається зловживання монополістичним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії також визначаються законом.

За суб'єктивним змістом право на підприємницьку діяльність є загальним, оскільки відповідно до статті 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, — за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами. Тобто, конституційне право на підприємницьку діяльність мають як громадяни України, так і іноземці та особи без громадянства.

Ринкова економіка передбачає існування різноманітних форм господарювання, відродження, розвиток і державну підтримку підприємництва. Це підтверджується досвідом багатьох держав, де малий і середній бізнес забезпечує 40–46 % внутрішнього валового продукту країни.

Роль і значення підприємницької діяльності у розвитку суспільства обумовлені (окрім інших чинників) його економіко-правовою природою. Її суть полягає у тому, що підприємництво — це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Виходячи з цього, свобода підприємництва полягає у праві його суб'єктів без обмежень здійснювати будь-яку підприємницьку діяльність, що не заборонено законом. Особливості здійснення окремих видів підприємництва встановлюються законодавчими актами. Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також перелік видів діяльності підприємництва в яких забороняється, встановлюється виключно законом.

Отже, зміст права на підприємницьку діяльність полягає у сукупності юридичних можливостей, які спрямовані на забезпечення широкому колу суб'єктів свободи економічної діяльності з боку держави.

Закріплене в статті 42 Конституції України права громадян на підприємницьку діяльність передбачає не лише можливість для заняття даним видом діяльності, а й кореспондується з обов'язками держави щодо надання гарантій реалізації цього права. Дані гарантії являють собою сукупність економічних, політичних, соціальних, організа-

ційних та юридичних умов, законів і способів, за допомогою яких здійснюється безпосередня реалізація права на підприємницьку діяльність, а також забезпечуються інтереси підприємців як носіїв цього права та держави.

Зокрема, статтею 47 Господарського кодексу України задекларовано, що держава, гарантує усім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права та рівні можливості для залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів. Забезпечення підприємця матеріально-технічними та іншими ресурсами, що централізовано розподіляються державою, здійснюється з метою виконання підприємцем поставок, робіт чи послуг для пріоритетних державних потреб. Держава також гарантує недоторканість майна і забезпечує захист майнових прав підприємця. Вилучення державою або органами місцевого самоврядування у підприємця основних і оборотних фондів, іншого майна допускається відповідно до статті 41 Конституції України на підставах і в порядку, передбачених законом. Збитки, завдані підприємцю внаслідок порушення громадянами чи юридичними особами, органами державної влади чи органами місцевого самоврядування його майнових прав, відшкодовуються підприємцю відповідно до цього Кодексу, Цивільного та Господарського кодексів України, та інших законів. Підприємець або громадянин, який працює у підприємця по найму, у передбачених законом випадках може бути залучений до виконання в робочий час державних або громадських обов'язків, з відшкодуванням підприємцю відповідних збитків органом, який приймає таке рішення. спори про відшкодування збитків вирішуються судом.

Крім того, законодавчо передбачено, що з метою створення сприятливих організаційних та економічних умов для розвитку підприємства органа влади на умовах і в порядку, передбачених законом, повинні: а) надавати підприємцям земельні ділянки, передавати державне майно необхідне для здійснення підприємницької діяльності; б) сприяти підприємцям в організації матеріально-технічного забезпечення та інформаційного обслуговування їх діяльності, підготовці кадрів; в) здійснювати первісне облаштування неосвоєних територій об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури з продажем або передачею їх підприємцям у визначеному законом поряд-

ку; г) стимулювати модернізацію технології, інноваційну діяльність, освоєння підприємцями нових видів продукції та послуг; д) подавати підприємцям інші види допомоги.

Держава також повинна сприяти розвитку малого підприємництва, створювати необхідні умови для цього.

Розуміючи важливість формування недержавного сектора як однієї із складових ринкової економіки і реалізації конституційного права громадян на підприємницьку діяльність, Україна з перших років незалежності почала створювати економічні, правові та організаційні умови для розвитку підприємництва. Зокрема, прийняті Верховною Радою України у 1991 році Закони України «Про підприємництво» та «Про підприємства в Україні» визначали статус малих підприємств і підприємців, закріпили рівні умови їх функціонування поряд з державними підприємствами. Було усунуто низку обмежень щодо зайняття підприємницькою діяльністю. Все це дало відповідний поштовх у створенні малих і середніх підприємств, реалізації конституційного права громадян на підприємницьку діяльність.

Протягом 1993–2000 років було прийнято низку законодавчих та інших нормативно-правових актів стосовно стратегії держави щодо малого і середнього підприємництва, а саме: Програма державної підтримки підприємництва (березень 1993 р.), Указ Президента України «Про реформування системи державної підтримки підприємництва» (березень 1995 р.), Концепція державної політики розвитку малого підприємництва (квітень 1996 р.), Програма розвитку малого підприємництва в Україні на 1997–1998 роки (січень 1997 р.). Позитивним наслідком прийняття цих документів було нормативно-правове закріплення рівності усіх форм власності, встановлення меж державного регулювання приватного підприємництва.

Змістовним заходом щодо удосконалення державної підтримки малого та середнього бізнесу в Україні став Указ Президента України від 12 травня 1998 р. «Про державну підтримку малого підприємництва». Позитивним зрушенням, спрямованим на покращення економічних умов функціонування підприємництва, стало також прийняття 03 лютого 1998 р. Указу Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності». Суттєве значення для спрощення процедури оподаткування підприємців — фізичних осіб та мотивації їх до заняття легальним бізнесом

мав прийняття у лютого 1998 р. Верховною Радою України Закон України «Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок громадян”»: Важливу роль для реалізації конституційного права громадян на заняття підприємницькою діяльністю відіграли Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва, затверджена Законом України від 21 грудня 2000 р.

Впродовж останнього десятиліття на розвиток підприємницького сектора економіки істотно вплинули Бюджетний, Податковий, Господарський, новий Цивільний, оновлений Земельний кодекси, інші законодавчі акти та правові норми, що покликані регулювати відносини у сфері підприємницької, інвестиційної, інноваційної діяльності. Натомість, багато з цих норм, на жаль, є декларативними або не застосовується на практиці.

Разом з тим в Україні досі існує цілий ряд чинників, які стримують розвиток підприємництва. Основними серед них є: суперечливість, недосконалість та нестабільність нормативно-правової бази; недостатня урегульованість відносин власності; відсутність ефективної системи захисту (у тому числі судового) права власності; пострадянська монополістична структура економіки; відсутність належного конкурентного середовища; обмеження доступу до матеріально-технічних ресурсів; відсутність необхідної фінансово-кредитної підтримки; важкий тягар оподаткування та нестабільність податкової політики; нерозвиненість інфраструктури та ін. Однією з причин і тенденцій гальмування цього процесу є також зарегульованість (адміністративні бар'єри) підприємницької діяльності. Саме їх на даний час необхідно і можливо зруйнувати, оскільки вони обумовлені, як правило, необ'єктивними причинами, а усунення їх не потребує значних матеріальних витрат. Іншими словами, необхідно реорганізувати та впорядкувати систему державного регулювання підприємницької діяльності, провести регулятивну реформу, усунути штучні адміністративні бар'єри (реєстрація, ліцензування, сертифікація, системи контролю і дозвільної практики, регулювання орендних відносин тощо).

Попри проголошеного державою курсу на підтримку малого і середнього бізнесу, на практиці мають місце численні факти корупції, хабарництва, грубого порушення права особи на підприємниць-

ку діяльність з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, податкових служб, контролюючих та правоохоронних органів. Наприклад, за даними Федерації роботодавців України у 2012 році контролюючі органи винесли 154 тис. 614 рішень про зупинення або обмеження діяльності підприємств. Загалом же таких органів, які проводять перевірки на підприємствах, нині налічується до 70, а тих, що мають право обмежити, призупинити або зупинити діяльність суб'єктів господарювання — 44 [3, с. 2].

Слід зазначити, що в процедурі правового регулювання підприємницької діяльності у даний час в Україні задіяна величезна кількість органів державної влади, внаслідок чого суперечливість законодавчих та нормативних актів дає можливість податковим органам по-своєму трактувати їх положення, зосередивши свої зусилля на одній — фіскальній функції, забуваючи про те, ще податки мають ще дві функції — соціальну та регулюючу. Світовий досвід підказав і визначив головний принцип оподаткування: «Не можна рубати дерево, що дає плоди», тобто якими б великими не були потреби у фінансових коштах на покриття різних витрат, податки не повинні підривати заінтересованості платників податків у господарській діяльності та стимулювати їх перехід у «тінь». На жаль, на практиці непоодинокими є факти безпідставного порушення проти підприємців кримінальних справ за ухилення від сплати податків як способу рейдерства та усунення конкуренції на ринку відповідних товарів, робіт і послуг. Крім того, існуючі нині розміри фінансових санкцій за порушення податкового законодавства є неадекватними передбачуваним порушенням.

Одним з напрямів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність є максимальне спрощення юридичних процедур у правовідносинах «держава — підприємець». Адміністрування підприємництва повинно займати якомога менше часу і коштів. Економічна ситуація на Україні вимагає ще більшого спрощення процедур реєстрації, реорганізації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності. Створення законодавчої бази повинно мати на меті забезпечення належних умов для формування сприятливого інвестиційного клімату та адекватного правового середовища і стати суттєвою підвалиною для стабільного розвитку підприємництва. Системне здійснення практичних заходів у цій сфері повинно

забезпечити стабільну нормативно-правову основу для ефективного розвитку підприємницької діяльності, створення дієвих механізмів захисту прав і свобод підприємців.

Останні події в Україні наприкінці 2013 року — початку 2014 року, які політичні експерти ідентифікували як «революцію гідності», масові витупи громадян проти утвердження авторитаризму, обмеження прав і свобод, домінування в економіці кланово-олігархічних відносин спричинили певні зрушення щодо змін у правовому режимі підприємницької діяльності, зокрема в частині дозвільно-погоджувальних процедур. Так, прийнятим Верховною Радою України 09 квітня 2014 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру» було скасовано 83 дозвільні документи, які передбачали необхідність погодження з державними органами здійснення господарської (підприємницької) діяльності [2].

Становлення і розвиток підприємницької діяльності має свої особливості, які свідчать, що підприємництво в українській державі є ще недостатньо розвинутим соціально-економічним явищем. Для сучасного етапу ринкових реформ (і, відповідно для реалізації права громадян на підприємницьку діяльність) притаманне занадто різке загострення комплексу суперечливих тенденцій та негативних рис, що обумовлює необхідність цілеспрямованого державного регулятивного впливу на ці процеси, а також реальної державної підтримки. Державне регулювання як інструмент впливу на підприємництво має реалізуватися шляхом використання регулятивних повноважень, які надані відповідним державним інституціям. Регулювання підприємництва та відповідні його організаційно-правові засоби знаходяться у системі державного впливу на економіку між методами безпосереднього державного контролю та опосередкованими контрольними механізмами (наприклад, оподаткування, кредити чи субсидії).

Регулювання в сфері економіки є інструментом, що використовується державою для впливу на суспільні відносини у даній сфері. Проте це не єдиний інструмент, що має застосовуватися з цією метою. Регулювання економікою, як відомо, базується на законодавстві. Але це також не є характеристикою, що властива лише для державного регулювання, оскільки більшість способів державного впливу на інші сфери також базуються на законодавстві. Разом з тим, відмінною

рисою законодавства, яке лежить в основі регулювання підприємництва, є його переважно диспозитивний і стимулюючий характер. Регулювання підприємництва — це форма державного впливу на дану сферу, а також діяльність її відповідних органів, спрямована на коригування поведінки суб'єктів економічних відносин.

Важливою характеристикою державного регулювання підприємництвом (на відміну від інших елементів державного впливу) слід вважати те, що воно здійснюється шляхом застосування правових норм, реалізація яких забезпечується юридичною відповідальністю. Державне регулювання в сфері підприємництва в цілому базується не лише на економічних стимулах. Інші інструменти державного впливу (оподаткування, субсидування), інші форми державної підтримки спрямовані на зміни в діяльності суб'єктів шляхом застосування економічних важелів чи використання інших засобів (наприклад, поширення державними органами інформації, що впливає на поведінку підприємців). Отже, державне регулювання у сфері підприємництва може бути визначене як заснована на законодавстві одна з форм державного впливу на економічні відносини, встановлення та застосування правових норм і правил, спрямованих на коригування господарської діяльності фізичних та юридичних осіб, реалізація яких підтримується можливістю застосування санкцій в разі їх порушення.

З огляду на наведене слід констатувати, що серед завдань забезпечення реалізації конституційного права громадян на підприємницьку діяльність особливої уваги заслуговує необхідність здійснення заходів загальнодержавного характеру, які повинні сприяти ринковій трансформації економіки, обмеженню монополізму, створенню конкурентного середовища, розвитку цивілізованого підприємництва, відродженню громадянського суспільства. Щодо національного підприємництва як форми і умови реалізації відповідного конституційного правоустановлення, необхідно виходити з методологічної позиції, яка має стати однією з аксіом сучасної державної, зокрема, економічної, ідеології: визнання підприємництва як абсолютно необхідної центральної ланки політики ринкової трансформації економіки, без якої немає і не може бути в принципі дійсно ринкових відносин, і, відповідно, змішаної соціально спрямованої економіки. Без розвинутого підприємництва немає і не може бути сталого середнього

класу, громадянського суспільства, соціальної, правової держави, реальної демократії. Вони можуть перетворитися лише в тимчасові декларативні політичні гасла, які з часом поступляться тенденції авторитаризму, механізм якого відповідає сучасній економіці.

Закріплення Конституцією України права на підприємницьку діяльність і практична реалізація цього права обумовлюють необхідність більш глибокого і всебічного дослідження проблем правового регулювання в сфері підприємництва. Оскільки пріоритетне значення для розвитку ринкових відносин в Україні має реалізація відповідних норм конституційного права на підприємницьку діяльність, вдосконалення правових засобів регулювання підприємництва і надалі має бути актуальним науковим і практичним завданням.

У зв'язку з цим слід зазначити, що в цілому усвідомити обсяг і структуру підприємницького права як галузі законодавства складно тому, що, хоч воно формувалось і розвивалось швидко, однак недостатньо системно і впорядковано. Незважаючи на суперечливий, але загалом прогресивний розвиток законодавства про підприємництво, існує багато відносин у сфері підприємництва, які зовсім не врегульовані законом.

Серед основних проблем правового регулювання підприємництва в Україні варто виокремити те, що воно, на нашу думку, ще не має достатньої законодавчої бази на рівні конституційних норм. Однак саме за їх допомогою тільки й можна забезпечити вищою юридичною силою принципові положення про підприємницькі свободи і гарантії невтручання держави та її органів у ці свободи та законні інтереси підприємців.

Конституція України, зразком для якої послужили конституції країн розвинутих демократій, не містить у своєму складі норм про економічні свободи. Однак якщо для західних країн приватна власність і свобода підприємництва — це основоположні символи суспільної свідомості, то для України з її надзвичайно стійкими і зрівняльними традиціями конституційне закріплення таких соціальних пріоритетів просто необхідно. Це важливо й для того, щоб процес формування поточного законодавства відбувався в руслі, визначеному Конституцією.

У зв'язку з цим статтю 42 Конституції України необхідно доповнити положенням про те, що забезпечення підприємницької свобо-

ди є головним економічним інтересом громадянського суспільства і української держави, виходячи із визнання підприємництва головною рушійною силою ринкової економіки, економічного і соціального розвитку.

Необхідно також законодавчо визначити поняття-принцип «підприємницька свобода». Така свобода включає в себе забезпечення права вибору видів діяльності, свободу договору, свободу ціноутворення, свободу конкуренції, свободу розпоряджатися прибутком, гарантії проти незаконного і необґрунтованого втручання в підприємницьку свободу [1, с. 4].

В ряді випадків регулятивний вплив законів про підприємництво є неефективним через безліч підзаконних нормативних актів. Слід визнати, що в окремих випадках їх прийняття є доцільним, однак в цілому лише закони спроможні виконати відсутнє правове регулювання. Тому одним з напрямів вдосконалення законодавства про підприємництво є забезпечення верховенства закону, що передбачає:

По-перше, пріоритет закону над підзаконними нормативними актами, підвищення ролі і авторитету законів; водночас це не виключає необхідності і можливості широкого використання підзаконних актів, але з виключенням проявів у них вузьковідомчих інтересів.

По-друге, реальне верховенство закону має знаходити своє відображення в самому змісті закону, що передбачає домінування у ньому норм прямої дії, а також охоплювати ним найважливіші питання.

Норма закону має бути не просто визначеною, а визначеною настільки, наскільки це можливо при збереженні в ній необхідного регулятивного потенціалу. З цієї точки зору одним із найважливіших завдань забезпечення верховенства закону є досягнення відносної стабільності законодавства, що регулює підприємницьку діяльність.

Використана література:

1. *Задихайло Д.* Проблеми кодифікації підприємницького законодавства // *Д. Задихайло // Підприємництво, господарство, право.* — 1998. — № 5. — С. 4.
2. *Урядовий кур'єр.* — 2014. — 15 квітня. — С. 12.
3. *Що занадто, то ... виходить за рамки закону // Юридичний вісник України.* — 2013. — № 16. — С. 2.

Л. Р. НАЛИВАЙКО,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО ЛАДУ У РОЗБУДОВІ ДЕМОКРАТИЧНОЇ, СОЦІАЛЬНОЇ І ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

На сучасному етапі розвитку суспільства виникла необхідність перегляду значної кількості уявлень про правові категорії, що існували до останнього часу. Актуалізація цієї тези обумовлена курсом на подальшу розбудову демократичної, соціальної та правової держави, який потребує критичного конструктивного аналізу досягнень і прорахунків загальнотеоретичної юридичної науки в минулому та її побудови на зовсім іншій, якісно досконалішій, методологічній основі.

Нині в Українській державі відбувається поступова переоцінка багатьох ідейних, у тому числі правових цінностей, їх нове переосмислення у світлі історичного досвіду ХХ ст., особливо глибоких протиріч теорії і практики радянського соціалізму [1, с. 22]. І суспільна свідомість, як завжди, опиняючись у кризовому стані, інтенсивно спрямовує свої прагнення на формування нових ціннісних ідеалів. Це повною мірою стосується і принципів державного ладу.

Слід зауважити, що без глибокого усвідомлення процесів, які відбуваються у світі, сьогодні неможливо зрозуміти закономірності й основні засади власного національного державного розвитку та неможливе, перш за все, наукове прогнозування цього розвитку.

Для осмислення багатоаспектності і багатомірності принципів державного ладу вітчизняними науковцями може бути використаний зарубіжний політичний і юридичний досвід, зокрема, у порівняльних дослідженнях.

Варто наголосити, що в сучасних умовах принципи державного ладу як самостійний об'єкт наукового пізнання стають перспективними з точки зору соціальної філософії, політології, соціології, що значною мірою обумовлено необхідністю подальшого розвитку методології та загальної теорії юридичної науки.

Актуальність дослідження принципів державного ладу пояснюється ще й тим, що побудувати громадянське суспільство і таку, що йому відповідає, демократичну, соціальну, правову державу можливо лише за умови комплексного, системного реформування всіх сфер державного і суспільного життя. Складовою частиною такого вдосконалення є правова реформа, яка має охопити більшість правових явищ. Зауважимо, що значну кількість заходів у межах правової реформи слід починати з вдосконалення саме основоположних засад, вихідних ідей державного ладу.

За нинішніх умов ця проблематика має важливе значення, адже результати відповідних наукових досліджень сприятимуть послідовному, комплексному і системному реформуванню сучасного державного ладу України як з огляду на позитивний досвід зарубіжних країн, так і з врахуванням вітчизняного досвіду. Адже принципи державного ладу — це фундаментальні засади, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям, а й забезпечують єдність різних власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів.

Отже, проблема наукового розуміння змісту та сутності принципів державного ладу має сьогодні актуальне теоретичне і практичне значення. Вона концентрує політико-правові аспекти науки теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих юридичних і неюридичних наук. Розглянути принципи державного ладу на сучасному етапі в контексті формування демократичної, соціальної, правової держави в Україні — актуальне завдання юридичної науки [2, с. 11–15].

Принципи державного ладу — неоднорідне явище, до його дослідження можна і необхідно підходити з різних сторін. Бажано внести у визначення поняття принципів державного ладу, їх ознак, переліку, логічної послідовності та змісту певну одноманітність тією мірою, яка взагалі можлива в юридичній науці.

Гармонізація наукової термінології — це важлива передумова розвитку політичних і юридичних відносин.

З точки зору гносеології важливо наголосити, що категорія «принцип» тісно пов'язана з категоріями «закономірність» і «сутність», а також з категорією «ідея» у тому випадку, коли останню у філософії розуміють як внутрішню логіку, закон існування об'єкта,

те що складає його внутрішню сутність. У теорії пізнання принцип може виступати як абстрактне визнання ідеї, а точніше як певна сукупність (сума) принципів, що дорівнюють ідеї: наприклад, «правова», «соціальна», «демократична» держава тощо.

Звернемось до етимологічного походження терміна. Принцип походить від латинського *principium*, що в перекладі означає основа, начало.

У Словнику української мови 1976 р. видання категорія «принцип» визначається як: «1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці» [3, с. 693–694]. У Новому тлумачному словнику української мови 2006 р. видання зміст цього поняття пояснюється в такому ж контексті [4, с. 899].

У філософських джерелах принцип розглядається як: «1) першооснова, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки; 2) внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності» [5, с. 340] або як «1) вихідний пункт, першооснова; 2) основоположне теоретичне знання, яке не є таким, що доводиться, ані таким, що потребує доведення; 3) основоположна етична норма, яка скеровує волю» [6, с. 362].

В юридичній енциклопедії під принципами розуміються основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [7, с. 110–111]. Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що обумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ, у тому числі державного ладу. Принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини або як наслідки до підстави.

Принцип — вихідний пункт теорії, те, що становить основу певної сукупності знань [8, с. 7, 208]. О. Оболенський визначає принци-

пи як основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності; встановлені, загальноприйняті поширені правила господарських дій і властивостей економічних та соціальних процесів [9, с. 303].

Отже, можна зробити висновок, що категорія «принцип» використовується у всіх випадках, коли йдеться про відповідні ідеї, положення і концептуальні засади. Принципи — важливіші вихідні засади, що охоплюють положення, які вирішують головні питання змісту будь-чого, визначають його сутність. Термін «принципи» може лише уточнюватись і деталізуватись залежно від сфери його існування та функціональної спрямованості. У цьому розумінні виділяють загальноносоціальні та юридичні принципи. Останні диференціюють на принципи системи і принципи структури.

Отже, у найбільш загальному вигляді (на основі аналогічних чи близьких за змістом визначень) принцип — це, по-перше (в об'єктивному розумінні) певна фундаментальна, домінуюча ідея, яка відображає зміст і основні риси явища природи чи людської діяльності; по-друге, щодо складних соціальних систем, принципи розглядають як умови їх нормальної життєдіяльності. Якщо певні принципи, які об'єктивно притаманні тій чи іншій системі, не закладені в неї в момент створення або порушуються у процесі її діяльності, то нормальне функціонування такої системи унеможливується або ускладнюється.

Попередній історичний досвід розвитку державного ладу свідчить, що заідеологізованість теоретичного підґрунтя державної діяльності; нехтування об'єктивними потребами та інтересами людини, суспільства в цілому; відповідність функцій держави, державної політики приватним потребам й інтересам владарюючих на той час певних соціальних сил і обумовлювали критерії оцінки ефективності державної діяльності та юридичний зміст принципів державного ладу.

Життєвий досвід доводить, що держава та її чинне право, які не відображають ідеї соціальної справедливості, не можуть бути ефективними. Саме справедливість надає державі і чинному праву людського виміру, об'єктивно орієнтуючись на певний реальний баланс людських потреб та інтересів. Це положення поширюється і на принципи державного ладу, через що вони мають позбавлятися абстрактного характеру, забезпечувати рівновагу між конфліктуєчими інтересами, правами і свободами людини. Тим самим, принципи

державного ладу спрямовують діяльність держави на створення умов дотримання як своїх повноважень, так і законних інтересів, прав та свобод інших суб'єктів, а, отже, законності у країні.

Водночас слід зауважити, що визначення поняття принципів державного ладу як фундаментальної основи пізнання його сутності і змісту з метою подальшого реформування і вдосконалення самого державного ладу, має виводитись з об'єктивно існуючих державних відносин, що обумовлені як об'єктивною потребою забезпечення публічних інтересів, загального блага соціуму, передусім, збереження його цілісності, так і суб'єктивними цілями організації й функціонування держави.

Конституція України 1996 р. підбила певний підсумок розвитку нашої держави і, водночас, створила необхідні передумови для її подальшого поступу, розбудови й утвердження (на той час) якісно нових рис Української держави, насамперед, суверенної, демократичної, соціальної, правової, і відповідно, якісно нового державного ладу та його принципів.

Основи державного ладу — це конституційно-правовий інститут. Цей термін має суб'єктивний характер, оскільки встановлюється законодавцем і може бути адекватним чи не в повному обсязі адекватним об'єктивним відносинам. Прихильниками думки, що основи державного ладу — найбільш загальні його принципи, є російські науковці Б. Страшун та В. Кікоть. У свою чергу О. Рум'янцев вважає, що термін «основи» — поняття більш широке і розрізняє дві його сторони. По-перше, реальні суспільні відносини, які існують об'єктивно, і на які накладається конституційний лад. І, по-друге, — це особливий конституційно-правовий інститут. «Основи» в широкому плані О. Рум'янцев пропонує поділяти на три рівні: 1) головні цінності; 2) власне основи конституційного ладу (у вузькому їх розумінні), тобто основні принципи, які визначають його сутність; 3) конституційно-правові інститути і норми, за допомогою яких вищезазначені положення отримують безпосереднє обґрунтування, закріплення і юридичне значення. Всі ці рівні утворюють систему: цінності лежать в основі принципів, а останні конкретизуються в інститутах і нормах, що надає в підсумку всій цій системі правову значущість [10]. Інші конституціоналісти (В. Лучин, Б. Страшун та ін.) також підтримують

позицію щодо вивчення інституту основ державного ладу як самостійного конституційно-правового інституту [11].

Особливістю сучасного стану національної юридичної науки, з ґносеологічної точки зору, на думку В. Селіванова, є певна невизначеність її методологічних і теоретичних підвалин та установок [1, с. 23]. Така проблема виникла внаслідок того, що традиційні дослідницькі підходи до наукового аналізу державно-правових явищ і процесів ґрунтувались виключно на принципах марксистсько-ленінської філософії, які за умов сучасної кризової політичної та соціально-економічної ситуації в Україні виявляють певну наукову обмеженість. Окремі з них, за рівнем своєї пізнавальної здатності, не встигають за динамікою радикальних державних і суспільних перетворень, інші стають інструментом, за допомогою якого видається за дійсне те, що існує тільки потенційно або до чого є лише прагнення (наприклад, ст. 1 Конституції України: «Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою») [12].

Принципи державного ладу обумовлені суспільними відносинами і можуть істотно демократизуватись і гуманізуватись разом із ними. Проте, цю тезу не можна сприймати настільки спрощено. Принципи відносно самостійні, спрямовані в майбутнє, є орієнтирами, перспективами розвитку держави, опосередковують її сутність, тип, місце і роль в суспільстві.

У радянський період принципи в цьому аспекті досліджували такі науковці, як: С. Алексєєв, О. Васильєв, Р. Лівшиц, О. Лукашева, В. Нікітінський, Ю. Тихомиров, Л. Явич та ін. Зокрема, О. Васильєв звернув увагу на те, що правові принципи носять характер інструментів, оскільки вони специфічно конкретизують загальні ідеали, виражають уявлення про належне відповідно до призначення і використання правових засобів з метою організації суспільних відносин та досягнення конкретних цілей [13, с. 13].

У цьому контексті російські науковці Л. Мамут та В. Савіцький підкреслюють, що конституція повинна ясно і чітко окреслювати загальні цілі держави. Вони наводять думку відомого німецького правознавця Р. Херцога, який вважає недоліком Основного Закону ФРН те, що в ньому не записані державні цілі і державні прагнення [14, с. 123]. Але, як слушно зазначає О. Рум'янцев, окремі принципи певний час можуть бути далекими від дійсності [15, с. 9]. Слід погодитись, що не

відразу складається система демократичних державно-правових установ та інститутів й досягається їх реальний вплив на життя.

Неможливо забезпечити цілісність принципів державного ладу без достатньої повноти їх викладення з чіткою деталізацією. Але скільки б детальним не було державно-правове регулювання основних принципів, воно, на думку О. Рум'янцева, не може бути вичерпним і не повинно ставити під сумнів фундаментальність документа (Конституції) [15].

Конституція кожної країни визначає, регулює, закріплює й охороняє, насамперед, основи державного ладу, його основні засади. На думку В. Погорілка, ці основи є системою основних принципів організації і діяльності держави та її основних інститутів: органів державної влади, основних функцій держави, інших елементів (атрибутів) держави [16, с. 156]. Такий підхід підтримують й інші науковці [17, с. 13–14; 18, с. 50].

Сутність державного ладу знаходить свій вияв у його принципах. Основними принципами державного ладу України є: принцип суверенності і незалежності держави; принцип демократизму держави; принцип правової держави; принцип соціальної держави; принцип унітарності Української держави; принцип республіканської форми правління.

Принципи державного ладу відображено в основних рисах нашої держави, якими наділяє її чинна Конституція України. Важлива особливість принципів державного ладу — спосіб їх матеріалізації. Загальновідомо, що розрізняють два способи вираження принципів: безпосереднє формулювання їх у нормах права (текстуальне закріплення) і виведення принципів зі змісту нормативно-правових актів (змістовне закріплення).

Регламентація принципів державного ладу в конституціях зарубіжних країн відрізняється як за змістом, так і за формою. Іноді принципи державного ладу є лише доктринальною категорією.

Оскільки конституційна регламентація принципів державного ладу має узагальнюючий характер, важливо, щоб на базі таких вихідних положень визначались сутність держави, її тип, місце і роль у суспільстві.

Внаслідок того, що предметом регулювання конституції є, перш за все, основи державного ладу, то норми, у яких містяться зазначені

принципи, є тією групою норм, що визначають конституційну природу державного ладу, є керівними засадами організації та діяльності держави і її основних інститутів.

Викладене вище дає підстави науковцям стверджувати, що норми, які регламентують основи державного ладу, повинні міститись на початку Конституції, принципово важливим є їх закріплення в самостійному розділі (наприклад, Конституції Росії, ФРН, Іспанії, Італії, Греції, Японії та ін.). Такий підхід знаходиться в руслі сучасної тенденції соціалізації конституційного права, змістом якої є більш цілісне закріплення основ державного і суспільного ладу. О. Міцкевич вважає, що традиція поєднання в Конституції положень про основи суспільного і державного ладу є правильною, тому що вона — логічне завершення певного етапу світового досвіду демократизації конституційного розвитку [19, с. 14].

Чітке нормативне закріплення на конституційному рівні принципів державного ладу має значну роль у реалізації стратегічних цілей розвитку української політичної системи, державності і конституціоналізму. Виходячи з цього, необхідно створити такий державно-правовий механізм, який дійсно спрямований на реальне забезпечення проголошеного Конституцією України положення про людину як найвищу соціальну цінність. Це завдання є глобальним, довготривалим і від його вирішення залежать темпи становлення в Україні демократичних підвалин функціонування держави і суспільства [20, с. 341–344].

Текстуальне закріплення принципів державного ладу можна знайти в Конституції України (ст. 1, 2, 3, 5, 6, 8, 15, 19 та ін.), яка проголошує принципи суверенності і незалежності, демократичної і соціальної держави, її правову спрямованість, визнання людини найвищою соціальною цінністю, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову тощо [12]. Так, згідно зі ст. 1 Конституції, Україна є суверенною і незалежною демократичною, соціальною і правовою державою. Вона також проголошується унітарною державою (ст. 2) із республіканською формою державного правління (ст. 5). Крім того, Україна визнається національною і світською державою тощо. Отже, конституціоналізація принципів державного ладу має повний, логічний та послідовний характер.

Виходячи з вищезазначеного, загальна специфіка принципів державного ладу визначається такими суттєвими рисами (ознаками): основоположне, фундаментальне, узагальнююче значення; політико-правовий та програмний характер; нормативність і загальнообов'язковість; визначеність і категоричність; юридичне верховенство щодо інших положень Конституції і всіх інших нормативних актів держави; постійний характер дії; загальновизнаність (на відміну від інших ідеологічних настанов); цілісність; стислий і сконцентрований характер викладення; стійкість і відповідно особливий порядок зміни.

Найважливіший критерій зрілості системи принципів державного ладу — цілісність. Якщо на основі ключових принципів одиничне поєднується в ціле, то виникає стійка система, формування та закріплення якої стає умовою внутрішньої єдності і стабільності держави й суспільства.

Основними вимогами до цілісності системи принципів державного ладу повинні бути: 1) внутрішня єдність і системність законодавчих положень, що регламентують відносини елементів державного ладу; 2) забезпечення стійких різноманітних взаємозв'язків у відповідних правовідносинах між суб'єктами; 3) повнота охоплення ключових якостей, що складають принципи державного ладу; 4) наявність правових механізмів, що забезпечують функціонування елементів державного ладу як цілісної системи; 5) неприпустимість абсолютизації одного з принципів; 6) логічно і формально-юридично обґрунтований порядок розміщення принципів державного ладу в тексті Конституції України.

В ході дослідження доцільно звернути увагу не тільки на єдність, але й на інтегративні якості принципів державного ладу. Вони об'єктивно взаємопов'язані і не існують ізольовано один від одного. Принципи державного ладу — це не проста сукупність, а органічна єдність, цілісна система, що виражає якісну визначеність її змісту.

Отже, принципи державного ладу — це фундаментальні, відправні ідеї, які виражають найважливіші закономірності розвитку державного ладу, мають політико-правовий, програмний, імперативний характер, юридичне верховенство щодо інших нормативних положень і відповідають об'єктивній необхідності розбудови демократичної держави.

Принципи державного ладу як сутнісні політико-правові установки визначають головні риси державного ладу, його сутність і зміст, характер відносин влади, форми правління і політичного режиму, важливіші сторони правової регламентації відповідних суспільних відносин, а також порядок функціонування (політичної, соціальної та економічної) систем і являють собою одночасно базові концепції їх організації і функціонування.

Вищезазначене обумовлює важливість проведення ґрунтовного аналізу основних принципів державного ладу, які властиві всім або більшості його інститутів.

Проведений аналіз принципів державного ладу України дозволяє зробити такі висновки:

— принципи державного ладу відносно самостійні, спрямовані в майбутнє, вони є орієнтирами, перспективами розвитку держави, опосередковують її сутність, тип, місце і роль у суспільстві;

— основними принципами державного ладу України є: принцип суверенності і незалежності держави; принцип демократизму державного ладу; принцип правової держави; принцип соціальної держави; принцип унітарності держави; принцип республіканської форми правління;

— принципи державного ладу — це фундаментальні, відправні ідеї, які виражають найважливіші закономірності розвитку державного ладу, мають політико-правовий, програмний, імперативний характер, юридичне верховенство щодо інших нормативних положень і відповідають об'єктивній необхідності розбудови демократичної держави.

Запропонована теоретична модель основних принципів державного ладу є важливою для наукового забезпечення практики здійснення державних перетворень в Україні, зокрема в контексті процесу оптимізації інституціональних, організаційних та структурно-функціональних взаємозв'язків органів державної влади.

Результати проведеного дослідження сприятимуть послідовному, комплексному і системному реформуванню сучасного державного ладу України.

Використана література:

1. Селіванов В. До проблеми методологічного забезпечення теоретичного аналізу державотворення і правотворення в Україні / В. Селіванов // Право України. — 2006. — № 4. — С. 21–28.

2. *Наливайко Л. Р.* Роль принципів державного ладу у розбудові демократичної, соціальної і правової держави / Л. Р. Наливайко // Університетські наукові записки. — 2008. — № 1. — С. 11–15.
3. *Словник української мови.* — Т. 7. — К. : Наукова думка, 1976. — 724 с.
4. *Новий тлумачний словник української мови* / [уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко]. — [2 вид., виправл.]. — К. : Аконіт, 2006. — Т. 2. — 926 с.
5. *Філософський словник.* — К. : Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1986. — 525 с.
6. *Філософский энциклопедический словарь.* — М. : Инфра, 1992. — 576 с.
7. *Волошин Ю. О.* Принцип / Ю. О. Волошин // Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 5 : П–С. — 2003. — 736 с.
8. *Єріна А. М.* Методологія наукових досліджень : [навчальний посібник] / А. М. Єріна, В. Б. Захожай, Д. П. Єрін. — К. : Центр початкової літератури, 2004. — 212 с.
9. *Державне управління та державна служба : словник-довідник* / [уклад. О. Ю. Оболенський]. — К. : КНЕУ, 2005. — 480 с.
10. *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя: понятие, содержание, отражение в Конституции / О. Г. Румянцев // Государство и право. — 1993. — С. 3–15.
11. *Лучин В. О.* Реализация конституционных норм: общее и особенное / В. О. Лучин // В сб. : Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы. — М., 1990. — С. 39–52.
12. *Конституція України від 28 червня 1996 року* // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
13. *Васильев А. М.* О правовых идеях-принципах / А. М. Васильев // Советское государство и право. — 1975. — № 3. — С. 11–18.
14. *Мамут Л.* Многословие или необходимая детализация? / Л. Мамут, В. Савицкий // Конституционный вестник. — 1992. — № 11. — С. 121–128.
15. *Румянцев О. Г.* Основы конституционного строя России: понятие, содержание, вопросы становления / О. Г. Румянцев. — М. : Юрист, 1994. — 288 с.
16. *Конституційне право України* : [підручник] / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наукова думка, 1999. — 734 с.
17. *Шемшученко Ю. С.* Основы конституційного ладу України / Ю. С. Шемшученко // Конституційне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — Т. 2. — К. : Юридична думка, 2008. — 800 с.
18. *Годованець В. Ф.* Конституційне право України : [навчальний посібник] / В. Ф. Годованець. — К. : МАУП, 2005. — 360 с.
19. *Мицкевич А. В.* Становление основ нового конституционного строя в Российской Федерации / А. В. Мицкевич // Государство и право. — 1992. — № 8. — С. 11–17.
20. *Наливайко Л. Р.* Принципи державного ладу: теоретико-правовий аспект / Л. Р. Наливайко // Право та економіка: генезис, сучасний стан та перспективи розвитку : зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (30 травня 2008 року, м. Одеса). — Одеса : «Астропринт», 2008. — С. 341–344.

Н. М. ОНИЩЕНКО,

*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
завідувач відділу теорії держави і права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
Заслужений юрист України,*

ФУНКЦІЇ ПРАВА: СИСТЕМНИЙ ПОГЛЯД, ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ЗНАЧЕННЯ У СОЦІАЛЬНОМУ ЖИТТІ

Сьогодні можна з упевненістю стверджувати, що у вітчизняній юридичній науці складений розгалужений, багаторівневий апарат відповідних визначень, дефініцій, право-пізнавальних конструкцій. Завдячуючи цьому виникають системні уявлення про сутність, природу, призначення певних державно-правових явищ, які умовно можна об'єднувати як напрями, які відповідно позначаються як теорія, наприклад, держави (тобто сума певних знань, напрацювань, наробок, методологічних викладень) у сфері держави, як явища соціально-правової дійсності, теорія правової системи (тобто сукупність уявлень про одну з найбільш широких правопізнавальних конструкцій), теорія функцій права тощо.

Говорячи про останні хотілося б, в першу чергу, згадати про «батька» теорії функцій у вітчизняній юриспруденції — д. ю. н., професора В. Ф. Погорілка, який зробив вагомий внесок до сучасного розуміння категорії «функції права».

У науці поняття «функція» використовується в різних значеннях. Так, наприклад, в біології це специфічна діяльність органу чи всього організму (функція печінки, жовчного міхура тощо). В інших науках функція — це напрямок дії якої-небудь системи (наприклад у кібернетиці).

Таким чином, термін «функція» досить багатомірний, він придатний для характеристики будь-яких динамічних структур [3, с. 49]. Це обумовлено специфікою пізнавальних завдань тих наук, в яких його використовують (математика, біологія, соціологія, юриспруденція). Ознак в більшості випадків з функцією пов'язується спрямований вплив системи (структури, цілого) на певні сторони зовнішнього середовища.

В юридичній науці поняття «функція» характеризує соціальну роль держави і права. Майже віковий досвід активного використання поняття «функція права» сьогодні не дозволяє констатувати наявність єдиного погляду на цю проблему. Якщо синтезувати багаточисельні точки зору, то можна зробити висновок, що під функцією права розуміють або соціальне призначення права, або його напрямки правового впливу на суспільні відносини, або і те і інше разом.

В цьому зв'язку слід акцентувати увагу на недоцільності ототожнення або протиставлення напрямків правового впливу соціальному призначенню права і навпаки. Розкриваючи зміст якої-небудь функції права, необхідно постійно мати на увазі зв'язок призначення права з напрямками його впливу і навпаки — визначеність останніх призначенням права.

Що ж слід розуміти під соціальним призначенням права і правовим впливом?

Соціальне призначення права, як уже зазначалося, визначається потребами суспільного розвитку, у відповідності з якими створюються закони, спрямовані на закріплення певних відносин, їх регулювання чи охорону.

Напрямок впливу — найбільш суттєвий компонент функції права, він є свого роду відповіддю на потреби суспільного розвитку, результатом законодавчої політики, що концентрує ці потреби і трансформує їх у позитивне право.

Правовий вплив — категорія, що характеризує шляхи, форми і способи впливу права на суспільні відносини. Це реалізація правових принципів, настанов, заборон, приписів і норм в суспільному житті, діяльності держави, її органів, громадянських об'єднань і громадян. Правовий вплив — це не тільки нормативний, але і психологічний, ідеологічний вплив права на почуття, свідомість і дії людей.

До форм правового впливу відносять, наприклад, інформаційний і ціннісно-орієнтаційний вплив права.

Правове регулювання — це упорядкування суспільних відносин за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правових відносин, правових приписів тощо). Правове регулювання є однією з форм правового впливу і співвідноситься з останнім як частина і ціле [1, с. 60–61].

Існування різних форм правового впливу дозволяє більш чітко розрізнити власне юридичний вплив права (правове регулювання) і неюридичний (інформаційний і орієнтирний). Поняття «функція права» охоплює два види впливу.

Функція права — це прояв його іманентних, специфічних якостей. У функції акумулюються якості права, що випливають з його якісної самостійності як соціального феномена [2, с. 155]. Проблема функцій права та держави у вітчизняній юридичній літературі найкраще розроблена В. Ф. Погорілком [4].

1. Функція права обумовлена його сутністю і визначається призначенням в суспільстві. В той же час функція не є лише проявом іманентних якостей сутності, її не можна розглядати тільки як їх «проекцію». Не можна механічно зв'язувати функції і сутність права; функція права має певний ступінь незалежності.

2. Функція характеризує напрямок необхідного впливу права на суспільні відносини, тобто такого впливу, без якого суспільство на даному етапі розвитку не може існувати (регулювання, охорона, закріплення певного виду суспільних відносин).

3. Функція виражає найбільш суттєві, головні риси права і спрямована на здійснення корінних завдань, що стоять перед правом на даному етапі його розвитку.

4. Функція права являє собою, як правило, напрямок його активної дії. Тому однієї з важливих її ознак є динамізм.

5. Постійність як необхідна ознака функції права характеризує стабільність, безперервність, досить довгу її дію. Функція постійно властива праву, проте це не означає, що незмінними лишаються механізми і форми її здійснення, які змінюються і розвиваються у відповідності з потребами практики.

Для того, щоб більш чітко усвідомити поняття «функція права» слід визначити, в чому її відмінність від близьких за змістом юридичних категорій, таких як: «роль права», «задача права» і «функціонування права».

Термін «роль права» вказує на значення права в житті суспільства, держави взагалі або на певному етапі їх розвитку. Відповідаючи на питання, яка була (чи буде) роль права на тому чи іншому етапі, вирішення тих чи інших задач, слід розглянути функції права, які як раз і характеризують його соціальне призначення. «Роль права» більш

загальне по відношенню до функції поняття. Саме в цьому їх відмінність. Термін «задача права» — це економічна, політична чи соціальна проблема, що стоїть перед правом, і яку воно покликано вирішувати. Задача права відображає постійну мету, досягненню якої воно повинно всебічно сприяти.

Залежність функції права від його задач знаходить прояв в тому, що, по-перше, задачі часто безпосередньо обумовлюють саме існування функцій, по-друге, визначає їх зміст і, по-третє, суттєвим чином впливають на форми і методи їх реалізації, визначаючи конкретні напрямки правового впливу.

Термін «функціонування права» відображає дію права в соціальній системі. Дати функціональну характеристику права — означає розкрити способи його впливу (шляхи і форми впливу на суспільні відносини) [8, с. 219].

Якщо «функція права» — поняття, що відображає не тільки сучасне і майбутнє (цілі і задачі) в праві, то «функціонування» відображає дію права в сучасних умовах, якщо інше спеціально не обумовлене.

Таким чином, «функція права» і «функціонування права» є дуже близькими, в чомусь тотожними, але не такими, що повністю співпадають, поняттями. Функціонування права — питання, безпосередньо пов'язане з проблемою функцій, оскільки характеристика системи функцій — це, по суті, характеристика функціонування права. В конкретному ж значенні поняття «функціонування права» означає дію права як елемента соціальної системи поряд з державним механізмом, мораллю, політикою, іншими соціальними регуляторами. Іншими словами, функціонування — це дія права в соціальній системі, реалізація його функцій, втілення їх в суспільних відносинах.

Аналіз функцій права як єдиної цілісної системи дозволяє не просто згрупувати і упорядкувати знання при їх вивченні. Такий підхід дозволяє глибше зрозуміти зміст кожної з функцій.

В реальному житті функції права не існують ізольовано одна від одної, вони тісно взаємопов'язані, тому жодну з функцій не можна досліджувати досить глибоко і повно без аналізу її взаємодії з іншими функціями, тобто без вивчення її в системі.

Система функцій права являє собою складне, багаторівневе утворення. Слід розрізняти функцію права як єдиного цілого і окремі функції цього цілого [5, с. 255–258].

Система функцій права безпосереднім чином пов'язана з системою права. У відповідності з елементами останньої можна виділити п'ять функцій права, що утворюють систему:

1. Міжгалузеві (властиві двом чи більше, але не всім галузям права).
2. Загальноправові (властиві всім галузям права).
3. Галузеві (властиві одній галузі права).
4. Правових інститутів (властиві конкретному інституту права).
5. Норми права (властиві конкретному виду норм права).

Питання про співвідношення функцій права різних рівнів має важливе значення, оскільки структурним елементам системи права властиві функції, що мають відповідну специфіку, яка визначається відповідно предметом та методом правового регулювання даних елементів і їх призначенням в системі права. Та чи інша загальноправова функція може в більший чи менший мірі конкретизуватися функціями більш низького рівня. Це залежить, по-перше, від характеру загальноправової функції і, по-друге, від призначення галузі, інституту, норми права і відповідно їх функцій.

Крім того, загальноправові функції права не можуть охопити все різноманіття конкретних форм і шляхів впливу права на суспільні відносини. Вони «деталізуються» в дії інших груп функцій. Це положення підтверджується диференціацією функцій права. Звичайно при їх розгляді враховуються власне юридичні функції і соціальні. Однак при більш глибокому ступені диференціації виникає необхідність ввести в науковий обіг поняття підфункції чи неосновної функції права.

Поділ функцій права на основні і неосновні (підфункції) аналогічний диференціації основних і неосновних функцій держави і є наслідком багатогранного впливу права на суспільні відносини.

Аналіз правового впливу на суспільні відносини дозволяє розрізняти основні функції права, тобто функції, властиві всім галузям, а також функції менш загального значення. Загальними функціями виступає регулятивна, охоронна, екологічна, виховна і політична. Так, політичний зміст, властивий всім галузям права, не має жодної галузі, котра не здійснює регулятивного чи виховного впливу на громадян.

Функції менш загального значення властиві лише деяким галузям права. Така, наприклад, компенсаційна функція цивільного, фінансового і трудового права.

Крім того, окремій галузі чи навіть інституту можуть бути притаманні окремі, суто специфічні функції (наприклад, карна для кримінального права). Співвідношення основних і галузевих функцій права має важливе значення, оскільки галузі права, як складові системи, мають функції, які порівняно з основними мають певну специфіку, що визначається предметом правового регулювання цієї галузі і її призначенням.

Аналіз основних функцій права не охоплює всього різноманіття конкретних форм і шляхів впливу права на суспільні відносини. Ця можливість надається лише при аналізі змісту галузевих функцій, якими конкретизуються основні.

Галузева функція права може конкретизувати основну в більшій або меншій мірі. Це залежить, по-перше, від характеру основної функції і, по-друге, від призначення галузі права. Наприклад, функції кримінального права конкретизують охоронну функцію права більше, ніж функції трудового права.

Норми галузей права конкретизуються, спрямовуються на вирішення соціальних задач, на досягнення цілей не розрізнено, не самі по собі, а в силу їх інтеграції функціями, що здійснюються кожною галуззю права. Тому і досягається певний цілеспрямований правовий вплив. Функції надають галузям права специфічні риси, характерні особливості, що дозволяють відрізнити одну функцію від іншої.

Співвідношення основних і галузевих функцій права — це діалектичне співвідношення загального і особливого. Як загальне і особливе знаходиться між собою в нерозривному зв'язку, єдності, так і основні функції зв'язані з галузевими. Оскільки особливе завжди містить в собі елемент загального, функції окремих галузей права завжди в основному, суттєвому виражають зміст основних його функцій.

Однак основні функції не є простою сумою галузевих. Вони слугують як би стержнем, що пронизує зміст галузевих функцій, але не вичерпує всіх їх можливостей. Як особливе неповно входять у загальне, так і функції окремих галузей не повністю входять в основні, тобто вид, число, характер галузевих функцій не завжди безпосередньо співпадають з кількістю і найменуванням основних функцій права.

Основні функції права — це найбільш загальні, найважливіші напрямки його впливу на суспільні відносини. В них у концентрованій формі виражаються службова роль права, його класова сутність і соціальне призначення [7, с. 258].

Неосновні функції (підфункції) права охоплюють менш широку сферу впливу. Вони характерні не для всіх галузей права, а здебільшого входять в одну чи декілька основних функцій.

Таким чином, характеризуючими ознаками неосновної функції виступають: відсутність загальності по відношенню до всіх чи більшості галузей права; менш широке коло суспільних відносин (та на які здійснюється правовий вплив); приналежність неосновної функції якій-небудь основній чи декільком основним функціям.

Поняття «неосновна» до деякої міри умовне, мета застосування цього визначення полягає в тому, щоб, з одного боку, виділити з великої кількості правових функцій найбільш суттєві, головні і більш загальні за змістом, а з іншої — відмітити інші (менш широкі, короткочасні, локальні тощо) функції, тобто такі, до яких не належать перераховані вище ознаки.

В той же час це не означає, що функції другого рівня є другорядними, випадковими. Мета такого поділу інша. Враховуючи системний аналіз, вважаємо необхідним проаналізувати систему функцій, їх певну кількість, що є реальною в дійсності, де кожна функція відіграє різну роль в процесі цілеспрямованого функціонування права.

Слід враховувати також, що право — це збалансована система, функції якої справляють багатосторонній вплив на суспільні відносини. Ця урівноваженість (збалансованість) обумовлена привалюванням охоронної функції в кримінальному, адміністративному, кримінально-процесуальному праві і зменшенням її ролі в сімейному, трудовому, цивільному праві. Регулятивна ж функція більш властива останнім перерахованим галузям, а в кримінальному праві вона виявлена значно менше. Такий розподіл соціального «навантаження» між галузями впливає із специфіки тих відносин, на які покликані впливати перераховані галузі права. Відносини рівності сторін, відсутність субординації в правах і обов'язках, характерні для цивільного права, не можуть регулюватися тими ж методами, що і кримінальні правові відносини.

Вчені-правознавці виділяють дві групи критеріїв, які покладені в основу диференціації загальноправових функцій: внутрішні (знаходяться в рамках самого права) і зовнішні (знаходяться за його межами) [6, с. 2, 18].

Внутрішні функції (підстави) класифікації загальних функцій права впливають із системи права, способів його впливу на поведінку людей, особливостей форм реалізації.

Зазначаємо, що нерозривний зв'язок функцій права з власно-правовою матерією обумовлює існування основних владно-юридичних функцій: регулятивної і охоронної. Регулятивна і охоронна функції іманентні праву, саме вони і характеризують право як специфічне якісно самостійне утворення. Більше того, можна сказати, що необхідність існування права як соціального явища полягає в необхідності здійснення ним цих функцій.

Зовнішнім об'єктивним критерієм класифікації функцій права слугують соціальні фактори.

Суспільство як надзвичайно складне ціле поділяється на певні сфери суспільних відносин. Важливу роль в їх регулюванні відіграють соціальні функції.

В самому загальному вигляді соціальні функції права можна визначити як напрямки зворотного правового впливу на відповідні сфери суспільного життя. Так, економічна функція являє собою правовий вплив на економічну сферу; політична — на політичну; виховна — на духовну.

Регулятивна і охоронна функції відносяться до основних функцій права, а кількість неосновних функцій не є величиною постійного, вона може збільшуватися чи зменшуватися в залежності від історичних обставин, актуальності чи неактуальності завдань, що вирішуються, зміни масштабу правового впливу тощо. Серед неосновних соціальних функцій найбільш виразні: економічна, інформаційна тощо.

Відповідно система функцій права не є раз і назавжди даною і незмінною. Як тільки та чи інша сфера суспільного життя стає суттєвою, починає активно регулюватися нормами всіх (чи майже всіх) галузей права, правомірно поставити питання про існування відповідної його функції.

Юридична наука звернула увагу на соціальне призначення права і, відповідно, на його соціальні функції ще на початку ХХ століття.

Власне проблема функцій права спершу виникла як проблема функцій соціальних.

Відомий французький юрист Леон Дюгі в 1901 році видав книгу «Держава, об'єктивне право і позитивний закон», в якій відмічав, що право, маючи суспільну природу, здійснює певні соціальні функції. В 1905 році Карл Реннер в Австрії видає роботу «Правові інститути приватного права і їх соціальні функції», в якій доводить наявність у права приватної власності багатьох соціальних функцій, зокрема, економічної, організаційної, виробничої, розподільчої тощо.

В 1907 році в Росії видається книга одного з фундаторів психологічної школи права, професора Л. Петражицького «Теорія права і держави — у зв'язку з теорією моралі», в якій обґрунтовувалася наявність у праві двох соціальних функцій: розпорядчої і організаційної.

Інший відомий російський юрист М. Коркунов відмічав, що право здійснює головним чином розподільчу функцію, оскільки у суспільстві живуть і діють особи з різними потребами і бажаннями, урегулювати які можливо лише засобами розмежування їх правом.

Відомо, що соціальне призначення права визначається закономірностями суспільного розвитку, воно є їх «продовженням», що, власне, виражене в юридичній формі. Виходячи із закономірностей, внутрішніх причин розвитку суспільства, формулюються правові положення, що закріплюють певні відносини та охороняють цінності, які в даний історичний момент є найбільш важливими і необхідними [5, с. 499, 503].

Урегульованість суспільних відносин, їх закріплення і охорона — найважливіша соціальна задача і призначення права. Реалізація саме цієї функції, вирішення цих важливих задач надає різноманітним (досить суперечливим) соціальним відносинам необхідну стабільність, створює умови для успішного прогресивного розвитку особи, держави і суспільства.

Соціальні функції — це специфічний ракурс права, де регулятивна і охоронна функції «поєднуються» у відокремленій якісно однорідній сфері соціальних відносин, економіці, політиці, ідеології.

Розглянемо деякі основні соціальні функції права:

Економічна функція як одна з найважливіших соціальних функцій права мала велике значення на всіх етапах розвитку товарно-гро-

шових відносин. Право завжди було гарантом власності та свободи підприємництва.

На основі правових норм в економічних стосунках виникали урегульовані правом відносини. Важливішою правовою формою таких відносин був і лишається договір, в якому іде мова про права і обов'язки сторін, і в якому вони визначають умови наступу тих чи інших правових наслідків (результатів).

З договору частіше всього випливають і певні санкції для сторони, що не виконує свої обов'язки. Крім того, правові санкції встановлюються за скоєння в сфері економіки умисних злочинів (шахрайство, вимагання, знищення або пошкодження майна, незаконне використання товарного знаку, виготовлення чи збут підроблених грошей, цінних паперів тощо).

Таким чином, економічна функція права здійснюється як безпосередньо через регулювання правомірних дій учасників економічних відносин, так і опосередковано, шляхом погрози застосування санкцій чи їх реалізації за скоєння правопорушень у сфері економіки.

Політична функція права полягає перш за все в регулюванні відносин влади, відносин між соціальними групами і, особливо, в регулюванні національних відносин. Історія підтверджує положення про те, що політика — це участь в справах держави, це визначення завдань держави, це відносини між класами і націями. Роль права в регулюванні перерахованих відносин з моменту виникнення держави, класів і націй була і лишається до цього часу досить значною.

Права і свободи людини — також важливий об'єкт політичної функції права, що не втрачає своєї актуальності і в цей час.

Виховна функція права являє собою результат здатності права виражати ідеологію певних кланів і соціальних сил і його здатність справляти вплив на думки і почуття людей. Одна з важливіших задач виховної функції права є виховання високої правосвідомості, формування стимулів правомірної поведінки у громадян.

В праві відображені передові, гуманні, відповідні інтересам особи приписи, в результаті чого право одержує психологічну підтримку з моменту видання правової норми. Разом з тим правові вимоги, що не відображають бажань і настроїв людей, одержують їх негативну оцінку і не знаходять підтримки в їх свідомості. В таких випадках виховна функція права не досягає своєї мети.

Компенсаційна функція властива різним галузям права, оскільки виконує важливу роль в регулюванні відносин між громадянами і юридичними особами, виступає необхідним інститутом гармонізації інтересів суб'єктів права, стабільності суспільних відносин.

Це досить важливий напрямок дії права, оскільки саме в ньому закладена досить важлива його особливість як інструмента соціальної справедливості. Компенсаційна функція дуже тісно пов'язана з поновлюючою. В юридичній літературі їх часто ототожнюють.

Проте це не тотожні поняття. Відмінності між ними полягають, перш за все, в формах, методах і правових наслідках реалізації. Різноманітні також і правові підстави цих напрямків впливу, хоча в окремих випадках вони бувають обумовлені одними і тими ж причинами. Наприклад, у випадках незаконного звільнення (причина) спостерігається одночасна реалізація поновлення на посаді і компенсація за вимушений прогул.

Різниця між компенсаційною і поновлюючою функціями є досить помітною в цивільному законодавстві, коли поновлення становища, що існувало до порушення права, часто не пов'язується із компенсацією збитків.

Конституція України також передбачає компенсацію за примусове відчуження майна для державних потреб (ст. 41), за шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо.

Наявність у права *обмежувальної функції* пов'язана з його призначенням бути регулятором суспільних відносин. Регулювати — це означає регламентувати варіанти поведінки, які повинні відповідати інтересам певних соціальних груп, класів, індивідів, всього суспільства. Для того, щоб дії одних суб'єктів права не порушували прав і інтересів інших, щоб відносини в суспільстві були більш гармонічними, право встановлює певні обмеження для суб'єктів правовідносин, долаючи тим самим анархію і сваволю. Обмеження прав — це своєрідне вирівнювання протилежних інтересів. Так, Конституція України, дозволяючи ідеологічний плюралізм, одночасно обмежує можливості створення окремого напрямку партій, організацій і рухів. В Конституції прямо зазначається (ст. 37), що забороняється створення і діяльність громадянських організацій, мета і дії яких спрямовані на насильницьку зміну основ конституційного ладу.

Конституція України гарантує права та свободи людини і громадянина згідно загально визнаним принципам і нормам міжнародного права, разом в ній підкреслюється, що їх існування не повинно порушувати прав і свобод інших громадян. В розвиток цього положення Конституція України (ст. 64) прямо встановлює, що права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків передбачених Конституцією України. Так, наприклад, ст. 34 Конституції України передбачає обмеження законом прав громадянина в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей тощо.

Обмежувальна функція, не дивлячись на певний негативний характер, дає позитивний соціальний результат, оскільки дякуючи таким якостям право виступає гарантом стабільності і гармонії в суспільстві, важливішим інструментом правопорядку і реалізації прав громадян.

Поновлююча функція займає особливе місце в механізмі правового впливу. За допомогою правових засобів поновлюють порушений громадський порядок; дуже часто поновлюється і попереднє правове становище суб'єктів права: громадянин, наприклад, знову одержує ті права, яких був позбавлений, йому повертають його майно, поновлюють на роботі, реабілітують його ім'я тощо.

Часто поновлююча функція реалізується внаслідок того, що відмінюється прийнятий правовий акт чи юридично значуща дія (наприклад, наказ про звільнення).

Норми, спрямовані на поновлення порушених прав і свобод особи, містяться як в міжнародно-правових актах, так і в багатьох внутрішньодержавних документах. Наприклад, ст. 8 Загальної декларації прав людини встановлює: «Кожна людина має право на ефективне поновлення прав». Норми трудового права є важливим гарантом поновлення громадянина на попередньому місці роботи тощо. Слід погодитися з визначенням поновлюючої функції як відносно особливого впливу комплексу правових засобів на волю, свідомість і поведінку людей, на поновлення попереднього правового становища суб'єктів. Це може знаходити свій прояв у відміні незаконних рішень, у поновленні порушеного громадського порядку тощо.

Також праву властива *інформаційна функція*. Оточуючий нас світ, пізнає не тільки вчений, а і письменник, скульптор, законодавець. Останній відображає результати свого пізнання в правових нормах, в яких закладена певна інформація про життя. Певні законодавчі документи можуть надавати відомості про державу не менші, ніж окремі наукові трактати. Наприклад, в Конституції України сказано, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1); систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ст. 133) тощо. Таку інформацію може надати тільки Конституція.

Дійсно, право вбирає в себе, а потім видає величезну інформацію про різнобічні явища громадянського життя, оскільки в ньому міститься величезна кількість наукових дефініцій, юридичних формул, історичних і життєвих відмінностей, політичних і правових оцінок, юридичних рекомендацій, заборон, дозволів тощо.

Завдяки правовим актам люди знайомляться зі структурою органів влади і управління; з тим, що є правомірним, що заборонено тощо. Отже право — це — крім усього — і один з важливіших засобів соціальної інформації, який використовує держава. Причому ця інформація розрахована не тільки на пасивну поведінку суб'єктів права, вона передбачає і активну поведінку, приводить до досягнення позитивного результату, задоволення інтересів учасників правовідносин (громадян, посадових осіб, організацій).

Крім того, правова інформація — це владна інформація, за її допомогою виражається (і відповідно формулюється) певний світогляд. Інформаційна здатність права — це один із суттєвих факторів, що дозволяє віднести його до елементів духовної культури суспільства [3, с. 50–51]. Не викликає сумніву, що право в першу чергу виникає не як інформатор, а як регулятор суспільних відносин. У держави і суспільства досить каналів засобами яких здійснюється інформування суб'єктів права. Проте право як регулятор суспільних відносин одночасно виконує роль інформатора їх суб'єктів. Таким чином, право виконує інформаційну функцію поряд зі своїми суто юридичними завданнями, набуваючи також інформаційної якості. В цьому знаходить прояв його соціальна природа, здатність впливати на волю, свідомість і психіку людини, реалізуватися через сприйняття людьми.

Виділення *екологічної функції* обумовлено необхідністю серйозного правового впливу на екологічне середовище. Основними об'єктами екологічної функції права є земля, її надра, ґрунти, атмосферне повітря, ліси, рослинний і тваринний світ, навколосемний космічний простір тощо.

З метою реалізації цієї функції приймаються закони, нормативні акти уряду, міністерств та відомств, органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що спрямовані на захист довкілля, забезпечення прав громадян на здорову екологію, встановлення відповідальності за порушення екологічного законодавства. Важлива роль у цьому належить правоохоронним органам: прокуратурі, суду, міліції, що застосовують засоби впливу до правопорушників в сфері екології (штрафи, відшкодування збитків, позбавлення волі тощо).

Деякі вчені пов'язують появу екологічної функції права з тим, що економічна функція права, з орієнтована виключно на регулювання порядку користування природними багатствами, не виконала завдання екологічного захисту суспільства. На наш погляд, поява екологічної функції пов'язана з тим, що екологічна сфера в умовах науково-технічного прогресу перетворюється для людства в одну з основних проблем його виживання та існування. Слід враховувати ту обставину, що великий комплекс правових засобів, форм і методів охорони довкілля реалізується державою, яка є найважливішим інститутом, що підтримує, організує і стримує всі напрямки впливу на екологічну сферу.

Держава покликана широко здійснювати діяльність, спрямовану на забезпечення екологічної безпеки окремих громадян і суспільства в цілому. Як вважають вчені, з часом — в умовах зростання небезпеки екологічної катастрофи — значення правового захисту населення буде ще більш зростати.

В наш час серед природних прав людини називають і право на здорове екологічне середовище. Конституція України (ст. 50) відзначила в якості основного конституційного права громадян України їх право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на інформацію про його стан, на відшкодування шкоди внаслідок порушення цього права.

Використана література:

1. *Комаров С. А.* Общая теория государства и права: учебник / С. А. Комаров. — изд. 6-е. — СПб.: Изд. юридического института, 2004. — 352 с.

2. *Матузов Н. И.* Теория государства и права : учеб. Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юрист, 1997. — 672 с.
 3. *Оніщенко Н. М.* Правова система: проблеми теорії: монографія / Н. М. Оніщенко. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2002. — 352 с.
 4. *Погорілко В. Ф.* Функції української держави та їх правові основи / В. Ф. Погорілко // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2004. — № 1. — С. 9—17.
 5. *Проблемы общей теории права и государства: учебник* / под ред. В. С. Нерсисянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.
 6. *Радько Т. Н.* Функции права / Т. Н. Радько, В. А. Толстик. — Нижний Новгород, 1995.
 7. *Теория государства и права : учебник* / [под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова]. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2002. — 616 с.
 8. *Хропанюк В. Н.* Теория государства и права: ученик / В. Н. Хропанюк. — 3-е изд., доп. и справ. — М.: Омега-Л, 2008. — 384 с.

Н. А. ОПАНАСЮК,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства*

*Київського національного торговельно-економічного університету,
віце-президент Туристичної асоціації України*

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ТУРИЗМУ
В УКРАЇНІ**

Конституція України 1996 року встановила загальні норми правового регулювання туризму, а також систему прав і свобод раніше невідомих радянській доктрині права. Вперше в історії українсько-го конституціоналізму Основний закон значно розширив і збагатив коло та зміст прав і свобод людини й громадянина. Особливе місце серед них посідає право людини на свободу пересування, право вільно залишати територію України, а також право громадян України в будь-який час повернутися в Україну (ст. 33), яке базується на загальнолюдських цінностях поваги до людини та визнання її права на особисту свободу. Складовою частиною права на свободу пересування є право на туризм, свободу туристичних подорожей.

Зважаючи на те, що право на свободу пересування є новим у системі конституційних прав і свобод України, юридична природа даного права ще мало досліджена. В Конституції України права і свободи людини й громадянина закріплені системно, тобто на рівні їх теоретичного моделювання й сприйняття вони поділяються на особисті, політичні, економічні, соціальні та культурні права й свободи. Щоправда, в юридичній літературі є й інші класифікації. Причому право на свободу пересування, право вільно залишати територію країни й повернутися до неї, передбачене статтею 33 Конституції України та основними міжнародними актами з прав людини [1], вміщене серед групи політичних прав України. Можливо саме це й спричинило провідних дослідників прав людини (Н. А. Мяловицька та інші), а також їхніх колег В. В. Головченка і М. І. Сірого віднести право на свободу пересування до політичних прав [2; 3]. Свою позицію вони обґрунтовують тим, що це суб'єктивні права і свободи людини й громадянина у політичній сфері або переважно у цій сфері, які опосередковують собою взаємовідносини особи і держави як політичної організації суспільства, особи і органів державної влади та місцевого самоврядування, особи і народу, суспільства в цілому як носія і джерела влади, особи і політичних партій та інших інститутів держави і суспільства. Імовірно, така позиція сформувалася, з одного боку, через відносну молодість цього права в системі прав людини і громадянина України та відсутність ґрунтовних досліджень його юридичної природи в теорії конституційного права. З іншого, — є наслідком ідеології та світогляду, що успадкований нашою державою від заполітизованого радянського режиму (дане право пов'язувалося з пропискою осіб за місцем проживання, обмеженням щодо виїзду за кордон — існування так званої «залізної завіси»). Але право на свободу пересування, на нашу думку, має насамперед елементи природних (особистих) прав, які притаманні людині від народження, а не лише у контексті участі у політичному житті країни.

Не випадково такі відомі українській юридичній науці вчені як М. О. Баймуратов, В. Ф. Погорілко, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, С. Б. Чехович й інші визначають право на свободу пересування як одне з основоположних природних прав і свобод людини [4; 5].

Інші провідні фахівці намагаються віднести й обґрунтувати належність права на свободу пересування до групи соціальних прав

людини і громадянина, з доводами яких не можна не погодитися, але з певними застереженнями. Зокрема, заслуговують на увагу аргументи прихильників цієї точки зору, що з правом на свободу пересування, яке реалізується через туризм, пов'язана соціальна мотивація пересування людини (відпочинок, оздоровлення, пізнання тощо).

Аналізуючи ознаки диференціації (належності) закріплених у Конституції України прав і свобод людини й громадянина та застосовуючи їх до права людини на свободу пересування, зокрема права на туризм, свободу туристичних подорожей, на наш погляд, можна сформулювати один з основних критеріїв класифікації цього права як виду соціальних прав: мотиваційна ознака, тобто мета, яку переслідує людина, здійснюючи пересування (відпочинок, пізнання тощо). Це ті складові умови забезпечення життєдіяльності людини, що притаманні соціальній сфері діяльності держави [6]. Водночас, мета пересування людини є лише похідною, другорядною ознакою цього права, хоча далеко й не останньою. Першоосновою, визначальним критерієм права на свободу пересування, вважаємо, є можливість особистої свободи людини, вибору певної поведінки, форм, видів і напрямків свого пересування.

Натомість право на туризм, свободу туристичних подорожей як складова права на свободу пересування, на нашу думку, поєднує, крім елементів природних, соціальних, політичних прав, також і риси, притаманні культурним правам. Туризм виконує в суспільстві важливу культурну функцію, забезпечує духовний розвиток людини, яка подорожує.

Можливість безпосередньо й особисто відкривати для себе і насолоджуватися духовними та культурними надбаннями (пам'ятками археології, архітектури, історії та культури, відвідання музеїв, театрів тощо) як в нашій державі, так і в інших країнах світу є тим благом, що гарантується особі державою і виступає необхідною умовою розвитку туризму та здійснення туристичних подорожей. Розуміння й поширення загальнолюдських етичних цінностей терпимості й поваги різноманітних релігійних, культурних і моральних переконань є одночасно основою та наслідком туризму. Сучасний туризм виступає позитивним і постійним чинником, що сприяє взаємопізнанню, а також в якості основи для досягнення більш високого рівня поваги й довіри між народами. Особи, які здійснюють туристичні подорожі,

повинні поважати соціально-культурні традиції та звичаї всіх народів, у тому числі національних меншин і корінних народів, дотримуючись при цьому їх законів, звичаїв і традицій.

Водночас, поряд із підтриманням у людини прагнень до пізнання історії й культури країни та розвитком у неї почуття гордості, бажання зберегти свої національні традиції, туризм викликає суто прагматичну необхідність підготовки, оновлення екскурсійних матеріалів, відтворення, збереження й охорони пам'яток в належному стані для туристичних показів. Це стимулює й певні капіталовкладення в сферу культури, справу збереження пам'яток історії та культури для нащадків. А дані ознаки притаманні групі економічних прав людини й громадянина.

Таким чином, в теорії конституційного права спостерігається певна еволюція щодо розуміння і визнання права на свободу пересування, права вільно залишати територію України й повернутися до неї та його складової — права на туризм, свободу туристичних подорожей.

Враховуючи розмаїття поглядів щодо належності права на свободу пересування до однієї з традиційних груп конституційних прав і свобод людини й громадянина, неможливо, на наш погляд, однозначно визначити критерії (юридичну природу) цього права та його складового елементу — права на туризм, свободу туристичних подорожей, як суто особистого (природного), чи політичного, чи соціального, чи культурного. Водночас, попри всі дискусії незаперечним є те, що право на свободу пересування належить до основних конституційних прав і свобод людини й громадянина в Україні, з яким пов'язана реалізація більшості інших прав і свобод людини й громадянина. Право на свободу пересування, зокрема право на туризм, свободу туристичних подорожей має так би мовити комплексний характер, оскільки поєднує риси (елементи) природних, соціальних, політичних і культурних прав. Але превалюють в праві на туризм, насамперед, соціальні риси. Туризм (право на туризм) як різновид свободи пересування є соціальним правом, тому що основним благом, яке гарантується державою і забезпечується шляхом всебічного розвитку туризму, визначальним його критерієм є мета, яку переслідує особа, здійснюючи пересування (рекреація, пізнання тощо).

Отже, логічно й природно в певних аспектах відносити право людини на свободу пересування до основних природних прав,

оскільки воно пов'язане безпосередньо з проявом особистої свободи, вільного вибору варіантів своєї поведінки незалежно від мети, є умовою професійного і духовного розвитку людини. Хоч варто й зауважити, що його складове — право на туризм, свободу туристичних подорожей, є переважно соціальним правом, а також має риси природних, культурних і політичних прав. Неоднозначність класифікації даного права обумовлена тим, що права людини реалізуються у певних сферах суспільного життя (політика, культура, економіка, екологія тощо). Право на туризм, свободу туристичних подорожей реалізується здебільшого або переважно в кількох сферах суспільного життя. Ця думка підтверджується найважливішими міжнародними правовими документами з питань туризму: Загальною резолюцією конференції ООН з міжнародного туризму та подорожей (1963 р.); Манільською декларацією з світового туризму (1980 р.); Хартією туризму та Кодексом туриста (1985 р.); Гаазькою декларацією з туризму (1989 р.); Глобальним етичним Кодексом туризму (1999 р.) [7]. В них наголошується, що туризм активно впливає на життя людей, організацію їх праці, відпочинку та дозвілля, а відтак — на соціальний, економічний, політичний і культурний розвиток кожної людини й суспільства в цілому. Розвиток туризму пов'язаний із соціально-економічним розвитком націй і залежить від доступу людини до активного відпочинку й відпусток, її свободи пересування в межах вільного часу як основоположний принцип права на туризм і свободу туристичних подорожей.

Крім того, специфіка, юридична природа права на туризм полягає в тому, що туризм є результатом і водночас наслідком реалізації більшості конституційних прав і свобод людини й громадянина (на відпочинок, охорону здоров'я, безпечно для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб, участь у культурному житті, інформацію та інших).

Таким чином, визнання й гарантування права на свободу пересування та інших суміжних прав і свобод людини й громадянина в Конституції України слід вважати надзвичайно важливим кроком до створення на новій законодавчій базі конституційно-правових основ побудови, функціонування й розвитку туризму в нашій державі як гарантії реалізації конституційних прав і свобод людини й громадянина. У цьому зв'язку важливим, на нашу думку, вбачається розгля-

нути та проаналізувати норми Конституції України, які регламентують відносини в сфері туризму.

Конституція України відіграє провідну роль і має виняткове значення в регулюванні відносин у сфері туризму, визнання, охорони й захисту прав і законних інтересів людини й громадянина з питань туризму в Україні, а також посідає основне фундаментальне місце в системі законодавства України про туризм. Це обумовлюється юридичною природою Конституції України, яка містить найбільш стійкі, принципові, вихідні положення щодо гарантування прав і свобод людини, що визначають зміст і спрямованість діяльності держави, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність (ч. 2, ст. 3 Конституції).

Аналізуючи положення Конституції України як правової основи туризму, на нашу думку, можливо виокремити дві групи норм: загального характеру, які є важливими з точки зору послідовного забезпечення права на туризм, і так звані «туристичні», що стосуються безпосередньо розвитку туризму в Україні, як гарантії реалізації людиною і громадянином прав на свободу пересування, відпочинок й інших суміжних прав і свобод під час здійснення туристичних подорожей.

Права і свободи людини й громадянина є основними за змістом, оскільки з їх допомогою глибоко й повно проявляються і регулюються найбільш важливі відносини між державою і громадянином. Адже вся система конституційних прав і свобод покликана слугувати подальшому розвитку демократії і соціальному прогресу. Зазначене повною мірою стосується й туризму, оскільки через туризм реалізуються найважливіші природні права людини, права, пов'язані з особистою свободою людини, формуванням і підтримкою в людини почуття власної гідності, а також забезпечення її розвитку.

До загальних слід віднести норму, сформульовану в статті 1 Конституції, про визнання України демократичною й правовою державою. Характеристика України як правової держави означає, що в організації й діяльності держави, в тому числі при підготовці й прийнятті важливих і знакових рішень у сфері туризму, превалюють принципи права, а не політична або інша доцільність. Однією з найбільш суттєвих ознак правової держави є верховенство права, коли право над усе, й влади зокрема. Право є основою організації й жит-

тедіяльності держави в особі її органів і посадових осіб, інших організацій. Право тут виступає як об'єктивно можливий масштаб соціальної свободи, що стимулює творчу активність людини, гарантує суспільне визнання того, що кожен індивід народжується вільним, рівним іншому, а верховенство права розглядається як соціальний феномен, що зумовлює невід'ємні права людини і громадянина на свободу, рівність, справедливість, щастя, пошану тощо [8].

Таким чином, з одного боку, правова держава виходить з визнання невідчужуваних і невід'ємних (природних) прав і свобод та покладення на відповідних суб'єктів обов'язків щодо дотримання й захисту прав і свобод людини. Органи державної влади в Україні здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України, а також згідно з визначеною компетенцією. Побудова правової держави слугуватиме потужним чинником встановлення суворого правопорядку в сфері туризму в нашій державі, пов'язаного з правилами й умовами в'їзду та виїзду громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства з метою туризму, страхуванням ризиків в туризмі (життя й здоров'я туристів) тощо. Зокрема, вдосконалення законодавства щодо запровадження адміністративних (так званих «туристичних») формальностей перетину кордонів згідно з міжнародними угодами (візові, санітарні, митні тощо) повинне відбуватися в такий спосіб, щоб сприяти вільному подорожуванню й доступу максимальної кількості людей до туризму; запобіганню незаконній міграції й торгівлі людьми; проведенню гнучкої візової політики стосовно громадян кожної держави з урахуванням, насамперед, національних інтересів. Така політика держави є вихідним принципом ефективного розвитку туризму, що проголошений і закріплений в Гаазькій декларації з туризму 1989 року [9]. З іншого боку, дотримання вимог прав і свобод людини й громадянина у сфері туризму, забезпечення свободи туристичних подорожей слугуватиме одним із критеріїв правової держави.

Відповідно до ст. 1 Конституції України — Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. Ця норма також має безпосереднє відношення до прав і свобод, що реалізуються людиною і громадянином шляхом всебічного розвитку туризму,

перш за все в частині забезпечення кожному дотримання й захисту даних прав. Туризм є одночасно наслідком і вирішальним чинником якості життя в сучасному суспільстві, тому органи державної влади, вважаємо, повинні приділяти більше уваги туризму з метою забезпечення його розвитку в гармонійній відповідності із забезпеченням інших основних потреб і видів діяльності суспільства. Держава повинна сприяти розвитку туризму як гарантії права людини на відпочинок, права на використання вільного часу, насамперед, можливостей доступу до проведення відпусток, свободу подорожей. Зазначеному кореспондує обов'язок суспільства надавати своїм громадянам реальні, ефективні й недискримінаційні можливості доступу до туризму, можливості кожному громадянину пізнати навколишній світ тощо. Такі умови повинні відповідати пріоритетам, законодавству й традиціям нашої держави в сфері туризму.

Соціальне призначення прав і свобод людини й громадянина визначається тим, що вони втілюють ідеали демократії, гуманізму й справедливості, слугують всебічному розвитку особи, надають громадянам широкі можливості для підвищення їх соціально-правової активності, засобом задоволення їхніх матеріальних і духовних потреб, забезпечують поєднання як індивідуальних, так і суспільних інтересів. Змістом права на гідний життєвий рівень, яке повинно забезпечуватися в соціальній державі, є не тільки отримання певних матеріальних благ для себе і своєї сім'ї, а й можливості розвитку особистості шляхом здійснення подорожей з метою задоволення рекреаційних, культурних, пізнавальних й інших потреб та інтересів. Створення умов і можливостей відтворення та поновлення фізичних, моральних і духовних сил людини, її право на певний спосіб організації свого відпочинку й оздоровлення, використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля шляхом здійснення туристичних подорожей. Забезпечення доступності туризму для всіх верств населення й особливо для молоді, жінок з дітьми, інвалідів і осіб похилого віку, створюючи гарантії державного захисту саме цих категорій громадян.

Реальний та необхідний доступ все більш широких верств населення до проведення відпусток і подорожей є новою рисою сучасного туризму, яка повинна знайти своє завершення в системі заходів адміністративного, законодавчого й фінансового порядку, спрямо-

ваних на забезпечення кращого соціального, культурного, освітнього, політичного й економічного керівництва сферою пересування людей.

Російський вчений М. М. Марченко, на нашу думку, цілком справедливо під основними соціальними правами розглядає можливості особистості в сфері виробництва і розподілу матеріальних благ, що мають забезпечити задоволення економічних і тісно пов'язаних з ними духовних потреб і інтересів людини [10]. Інші російські вчені В. М. Корельський та В. Д. Перевалов не безпідставно зазначають, що основні соціальні права та свободи людини і громадянина відображають рівень матеріального розвитку конкретної держави й суспільства і їхню здатність забезпечувати відповідний рівень життя і соціальну захищеність індивіда [10; 11]. Реалізація даних прав людиною і громадянином, а також обов'язок сучасної держави забезпечити кожному члену суспільства нормальні умови для розвитку особистості та гідний рівень життя, безпосередньо пов'язані з туризмом, оскільки кожна людина в соціальній державі повинна мати можливість здійснювати туристичні подорожі. Адже туризм в сучасних умовах є найефективнішою формою відтворення трудового потенціалу людини, її фізичних і моральних сил та внутрішніх резервів, затрачених під час трудової діяльності. Туризм як різновид рекреації, активного відпочинку сприяє зміцненню здоров'я людини, відновленню її працездатності.

Відмінною ознакою сучасної соціальної держави є досягнення більш високого рівня добробуту для якомога більшої кількості громадян. В межах соціальної політики держава здійснює керівництво туристичним попитом через стимулювання соціального туризму. Під соціальним туризмом у контексті соціальної політики держави, на наш погляд, слід розуміти певні заходи держави, спрямовані на створення умов для проведення відпусток відповідними соціальними категоріями (молоді, жінок з дітьми, особами похилого віку), зокрема субсидування будівництва місць для відпочинку, надання транспортних пільг і пільгових турпутівок тощо.

Нині в умовах глобалізації, науково-технічного прогресу, автоматизації виробництва в людини збільшується вільний час, а відтак — виникає проблема й потреба його раціонального використання. Цю проблему покликаний вирішувати також і туризм, який

забезпечує повноцінне використання вільного часу людини, сприяє підвищенню її культури, поєднанню відпочинку з пізнанням. Тому не випадковим є приділення значної уваги з боку більшості країн світу питанням розвитку саме соціального туризму як одного з перспективних і найбільш значимих для політики держави, оскільки туризм є дієвим засобом відтворення трудового потенціалу людини й суспільства в цілому, чинником, що впливає на соціальну рівновагу, взаєморозуміння між людьми і народами, підвищення трудової активності колективів, особистого й суспільного добробуту.

Отже, відповідне послідовне вирішення питань розвитку туризму в нашій державі в інтересах людини й суспільства та гарантування і забезпечення можливостей людині здійснювати туристичні подорожі, в тому числі на законодавчому рівні, є пріоритетним інструментом розбудови України як соціальної держави.

Одна з найбільш суттєвих новацій основ конституційного ладу України, встановлених Конституцією України 1996 року, пов'язана із закріпленням принципу здійснення державної влади шляхом поділу її на законодавчу, виконавчу й судову (ст. 6). Тим самим Основний Закон закріпив розмежування функцій держави, визначених професором В. Ф. Погорілкою в теорії конституційного права як «технологічні» [12], між уповноваженими державними органами на здійснення законодавчої, виконавчої й судової діяльності. У досліджуваній нами сфері — це діяльність щодо формування сучасного законодавства в сфері туризму з урахуванням міжнародно-правових норм і стандартів з цих питань, забезпечення його реалізації, а також послідовного дотримання, охорони й захисту прав і свобод людини й громадянина в сфері туризму. Насамперед, законодавства, що сприятиме гармонізації принципів спрощення туристичних формальностей; безпеки й захисту туристів і туристичних об'єктів, а також розвитку туристської свідомості, тобто гостинності по відношенню до мандрівників і туристів з метою вироблення поваги людської гідності, недопущення будь-яких проявів дискримінації; впровадження державних гарантій реалізації права на відпочинок і туризм для незахищених верств населення тощо.

Аналізуючи положення Конституції України як правової основи розвитку туризму в нашій державі, слід звернути увагу й на спеціальні, так звані «туристичні» норми, більшість з яких закріпила принци-

пово нові підходи в регулюванні відносин у сфері туризму на сучасному етапі.

В Конституції України вперше за час конституційного розвитку нашої держави було закріплено положення про визнання людини, її життя і здоров'я, честі й гідності найвищою цінністю (ст. 3). Утвердження та забезпечення прав і свобод людини визнано головним обов'язком держави. Цей принцип усієї практичної діяльності держави зобов'язує її органи, посадових і службових осіб максимально сприяти в реалізації прав і свобод людини. Отже, положення Конституції спрямовані на створення гарантій забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина в нашій державі, у тому числі й суб'єктивного права на туризм (право на свободу пересування, відпочинок, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей).

Підтвердженням вищенаведеного є те, що правам і свободам людини й громадянина, в тому числі й у сфері туризму, присвячено найбільший за обсягом і найвагомий за змістом спеціальний другий розділ. Отже, становлення в Україні правової, демократичної й соціальної держави означає створення певних конституційно-правових основ для забезпечення їх реалізації та захисту.

Особливість розбудови туризму в Україні полягає в тому, що вона відбувається одночасно з утвердженням громадянського суспільства. Права людини, як вважає Є. А. Лукашова, є ціннісним орієнтиром, який дає змогу застосовувати «людський вимір» не лише до держави, права, закону, правопорядку, а й громадянського суспільства, оскільки ступінь розвиненості останнього залежить значною мірою від наявності прав і свобод людини й громадянина, а також від обсягу цих прав і їхньої реалізації [13].

Найбільший інтерес у зв'язку з цим становить дослідження соціальних прав у туристичних відносинах. Серед них слід виокремити право на відпочинок (ст. 45 Конституції України) та на відновлення і зміцнення здоров'я (ст. 49 Конституції), де туризм має пріоритетну форму відновлення життєвих сил людини та є ефективним видом відпочинку в умовах вільного часу. Маючи суттєвий вплив на фізичний і психологічний стан людини, туризм сприяє зміцненню її здоров'я, відтворенню працездатності, а відтак — через відновлення робочої сили — підвищенню продуктивності суспільної праці.

Не менш знаковими та важливими конституційними правами як передумова здійснення туризму в нашій державі є група культурно-духовних прав і свобод людини й громадянина. Визначальним у цьому зв'язку є право на задоволення духовних потреб, участь у культурному житті (ст. 54 Конституції), оскільки туризм з найдавніших часів свого виникнення й зародження відігравав і відіграє важливу роль в державі як чинник духовного, культурного й пізнавального виховання людини, ознайомлення її з історико-культурним надбанням, виховання в людини почуття любові до рідного краю, патріотизму тощо. Ще в епоху Просвітництва (XVII–XVIII ст.) туризму відводилася саме культурно-виховна функція у суспільстві. Туризм став унікальним чинником самоосвіти, терпимості до різних народів, пізнання усєї багатоманітності культур, традицій і звичаїв. Сьогодні туризм є активною формою людського спілкування, що допомагає взаємопізнанню націй, розвитку взаєморозуміння та встановленню культурно-економічних зв'язків між народами, а відтак — розвитку співробітництва між державами, покращанню міжнародного становища в цілому та зміцненню миру. Не випадково туризм також називають «народною дипломатією». Крім того, суспільство, що активно спілкується зі світом за допомогою туризму, стає відкритішим, вільніше інтегрується у світову співдружність, що за наших умов є досить актуальним. Отже, реалізація культурно-духовних прав і свобод людини через туризм слугує культурному збагаченню людини, сприяє розвитку її особистості, а відтак — підвищенню культурного рівня суспільства, викликає в неї почуття гордості до культурного спадку країни, бажання зберегти свої національні традиції, історико-культурні пам'ятки, поширює гуманістичні принципи поваги до інших людей. У цьому зв'язку туристична політика і діяльність держави згідно з рекомендаціями міжнародних інституцій у сфері туризму повинна базуватися на повазі художнього, археологічного й культурного спадку з метою його захисту й збереження для майбутніх поколінь. Особлива увага при цьому приділяється охороні пам'яток, музеїв, які мають бути відкритими для широкого доступу й відвідання туристами, в тому числі й тих, що перебувають у приватному володінні, а також в будівлях релігійного характеру [14, ст. 4].

Вагомим значення для розвитку туризму в Україні набуває група природних прав людини, насамперед, на повагу до її гідності (ст. 28

Конституції), інформацію (ст. 34 Конституції) та достатній життєвий рівень (ст. 48 Конституції), що є визначальними у реалізації людиною свого права на туризм, туристичну подорож, правдиву й достовірну інформацію про умови подорожі (правила перетину кордону, закони та звичаї країни перебування, пам'ятки історії й культури місця туристичного призначення тощо).

На думку Ж. М. Пустовіт, саме природні (громадянські) права і свободи охоплюють фундаментальні аспекти свободи особистості та є виразником гуманістичних принципів будь-якого демократичного організованого суспільства [15]. Природні права і свободи людини є невід'ємним елементом свободи людини, яка являє собою соціальну реальність і передбачає надання фактичної можливості вільно розпоряджатися собою. Специфічна особливість особистої свободи полягає в тому, що вона виступає як умова розвитку індивідуально неповторних, притаманних конкретній особі, рис і здібностей.

Туризм і право на туризм в сучасних умовах — це прояв і можливість особистості вільно розпоряджатися собою, своїм вільним часом для забезпечення власного відпочинку, проведення змістовного дозвілля, організації оздоровлення з метою задоволення власних соціальних, рекреаційних, духовних, культурних та інших потреб і інтересів.

Із дотриманням прав громадян тісно пов'язані й такі особисті права і обов'язки людини й громадянина, які визначаються Основним Законом та забезпечують їм гарантії недоторканості, невтручання в особисте і приватне життя, гарантують індивідуальну свободу, тобто можливість безперешкодного вибору різноманітних варіантів своєї поведінки, пов'язаних із здійсненням туризму, вільним обранням форм, видів і напрямків туристичних подорожей.

Розвиток туризму та реалізація людиною права на туризм значною мірою базується й на природно-кліматичних ресурсах, залежить від екологічного стану в країні, адже якість довкілля, екологічна безпека є першочерговим критерієм при здійсненні людиною подорожі. Тому право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, гарантоване Конституцією України (ст. 50), має визначальне значення для реалізації права людини на туризм, свободу туристичних подорожей. Екологічний стан суттєво впливає також і на ті види туризму, які безпосередньо не пов'язані з природним середови-

щем, тому що для сучасних туристів якість довкілля, екологічна безпека є визначальним критерієм при прийнятті рішення про туристичну подорож. Саме тому сучасний туризм вносить суттєві корективи в екологічну політику більшості країн світу, які прагнуть зберегти цінні рекреаційні ресурси шляхом прийняття спеціальних законодавчих актів, створення мережі національних парків, природних і культурних заповідників та інших охоронних територій і об'єктів. Водночас, туризм може слугувати також і засобом збереження й відновлення природних ресурсів через організацію різних форм природопізнавальної, природовиховної та природоохоронної роботи державних органів у сфері туризму серед населення. Завдяки туризму підвищується екологічна свідомість населення, поліпшується загальний природозахисний стан регіону зокрема та країни в цілому.

Суттєвого значення для розвитку туризму та забезпечення людині права на туризм набуває група економічних прав і свобод людини та громадянина, реалізація яких також відбувається й через туризм. Важливість цього аспекту обумовлена вже тим, що саме в цій групі прав і свобод регулюються права людини як власника [16].

Дані положення сьогодні набувають особливої актуальності, оскільки наша держава зосередила свої зусилля на побудову ринкових механізмів господарювання в Україні, поступову інтеграцію до міжнародної правової й економічної систем, де права і свободи людини й громадянина визнаються найвищою цінністю та становлять основу діяльності усіх міжнародних інституцій.

Вказане безпосередньо стосується й туризму, адже організація туристичних подорожей — це один з видів підприємницької діяльності, який покликаний сприяти економічному піднесенню країни, є важливим чинником підвищення якості життя в Україні, створення додаткових робочих місць, поповнення валютних запасів держави тощо, а також задоволення різноманітних потреб людей — туристів (соціальних, рекреаційних, духовних, культурних й інших).

Конституція України, на нашу думку, містить чітку концепцію правового регулювання економічних відносин саме через права людини й громадянина. Зокрема, гарантується право кожного на підприємницьку діяльність; захист прав споживачів у підприємницькій діяльності; недопущення зловживання монополюючим становищем на ринку (ст. 42). Вказані правові норми в єдності їх економічного змісту й спо-

субу вираження дозволяють констатувати про їх тісний зв'язок і вплив на розвиток туризму як одного з перспективних і комплексних видів підприємницької діяльності та захист прав споживачів-туристів під час здійснення ними туристичних подорожей.

Водночас, слід мати на увазі, що побудова ринкової економіки в демократичній країні не є кінцевою метою. Ринкова економіка є ефективною лише тоді, коли слугує, насамперед, зміцненню економічної свободи людини. Однак, заради об'єктивності, треба визнати, що сьогодні ринкова економіка не сприяє, а навпаки дещо гальмує утвердження в нашому житті соціально-економічних прав і свобод людини й громадянина. Не є винятком безпідставні законодавчі обмеження права на підприємництво в галузі туризму, створення адміністративних перешкод на шляху розвитку малого й середнього бізнесу в туризмі, необґрунтоване вивільнення десятків тисяч працівників сфери туризму тощо. Виходячи з цього, доводиться констатувати, що значна частина соціально-економічних прав і свобод людини залишається декларативними в Конституції України, оскільки більшість з них реалізуються обмежено в туризмі.

Конституційним правам і свободам кореспондують закріплені в Основному Законі держави конституційні обов'язки людини і громадянина, як певні побажання держави щодо поведінки осіб незалежно від місця їх перебування. Конституційні обов'язки охоплюють всі основні сфери життя і діяльності особи, суспільства і держави: політичну, економічну, соціальну, культурну і зовнішню сфери. Окреме коло обов'язків стосується й діяльності особи в сфері туризму: обов'язок не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ними збитки (ст. 66); обов'язок неухильно додержуватися Конституції України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68). Правовий і моральний обов'язок зберігати природу адресується як кожній людині в Україні (у тому числі туристам), так і тим, діяльність яких тісно пов'язана з впливом на навколишнє середовище. Зазначене прямо стосується туризму, вплив якого не слід недооцінювати, оскільки туризм як вид економічної діяльності та важливий соціальний інститут має чітку орієнтацію на використання природних ресурсів та культурної спадщини. Саме тому основними напрямками державно-туристичної політики в Україні є ефективне та раціональне використання природних ресур-

сів і об'єктів культурної спадщини з одночасним їх збереженням та відновленням, профілактика і мінімізація негативного впливу туристичної діяльності на навколишнє природне середовище [17].

Не менш важливим є не тільки визнання державою прав і свобод людини й громадянина, але й створення умов і забезпечення гарантій їх ефективної реалізації. У Конституції України окремо передбачено гарантії захисту вищезазначених прав, серед яких слід відзначити: право на судовий захист (ст. 55), право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди (ст. 56), право на правову допомогу (ст. 59), принцип неприпустимості обмеження прав і свобод людини й громадянина та ряд інших норм-принципів.

Отже, право на туризм, свободу туристичних подорожей є складовим елементом конституційного права на свободу пересування, права вільно залишати територію України й повертатися до неї. Дане право має в цілому відносно самостійний характер як вид соціальних прав (є пріоритетним засобом організації й проведення відпусток, відпочинку, ефективна форма зміцнення здоров'я, відтворення трудових, фізичних і моральних сил людини). Але водночас містить риси природних прав (пов'язане з особистою свободою людини, вільним вибором напрямків, форм і видів свого подорожування), культурних (в контексті сприяння розвитку людської особистості, підвищення культурного рівня людини й суспільства в цілому), екологічних (базується значною мірою на природно-кліматичних ресурсах, залежить від екологічного стану в місці чи країні перебування тощо) і політичних (пов'язане з перетином державного кордону).

Враховуючи викладене, туризм, право на туризм має чи не найбільший потенціал свого розвитку. Зазначене зумовлено, по-перше, зовнішніми чинниками (глобалізація, спрощення візових формальностей перетину кордонів тощо), коли умови життя вимагають від людини мобільності та для якої нерідко сама мобільність стає життєвою необхідністю і людина повинна мати можливість без перешкод пересуватися в тому напрямку і в такий спосіб, які вона вважає сприятливими для розвитку своєї особистості. По-друге, внутрішніми: створення умов для забезпечення відпочинку за допомогою всебічного розвитку туризму (цілеспрямована політика держави щодо доступності туризму для всіх верств населення, субсидування соціального виду туризму тощо). Все це дозволить нашій державі посісти гідне місце серед провідних демо-

кратичних країн світу, де реально забезпечено право людини на туризм, створено умови (соціально-економічні, екологічні, політичні тощо) для відпочинку своїх громадян. З одного боку, створити потужну туристичну індустрію та залучати якомога більше іноземців відвідати нашу державу з туристичною метою. З іншого, реальне забезпечення кожному громадянину України можливостей скористатися своїм правом на туризм, туристичну подорож.

Таким чином, Конституція України становить основу в регламентуванні відносин у сфері туризму, хоча, безперечно, визначає лише основні його шляхи регулювання в нашій державі. Подальше вичерпне й детальне регламентування питань вітчизняного туризму належить поточному законодавству України.

З огляду на вищенаведене, запропоновано:

1. Визначити *конституційно-правові основи туризму в Україні* як систему конституційно-правових норм, що утворюють самостійний субінститут конституційного права «туристичне право».

2. Сформулювати поняття право на туризм за суттю, змістом і формою.

Сутністю права на туризм є можливість вільного подорожування й перебування людини (відпочинку, оздоровлення тощо) в місцях туристичного призначення. *Змістом цього права* є поновлення і відтворення фізичних, моральних і духовних сил людини, а також задоволення її соціальних, культурних та інших благ і інтересів під час подорожування. *Формою права на туризм* є прояв особистої свободи людини, її право на певний спосіб використання вільного часу, проведення змістовного дозвілля шляхом обрання видів і напрямків подорожування.

Отже, *право на туризм* — це можливості людини вільно подорожувати з метою пізнання, відпочинку, оздоровлення тощо. Юридична природа цього права полягає в тому, що туризм є одночасно основою і наслідком реалізації конституційних прав і свобод людини й громадянина на свободу пересування, відпочинок та інших прав.

Використана література:

1. Павлик В., Тесленко В. Права людини: міжнародні договори ООН та Ради Європи / Комітет виборців України. — К.: Факт, 2001. — 151 с.
2. Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 2000. — 732 с.

3. *Права і свободи людини і громадянина в Україні* / В. Ф. Погорілко, В. В. Головченко, М. І. Сірий. — К., 1997. — С. 24–25; 12–38.
4. *Конституційне право України: Підручник* / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодици. — К., 1999. — С. 126–137.
5. *Чехович С. Б.* Стан законодавчого забезпечення реалізації та захисту права на свободу пересування: Аналітична доповідь. — К.: Фонд «Правова ініціатива», 2003. — 99 с.
6. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика.* — К., 2003. — С. 111–165.
7. *Шевченко Я. М.* Туризм і право на туризм // Матеріали II-ої Міжнародної науково-практичної конференції «Туризм у XXI столітті: глобальні тенденції і регіональні особливості». — К.: Знання України, 2002. — 560 с.
8. *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Права людини і громадянина в Україні: Навчальний посібник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 336 с.
9. *Гагская декларация по туризму* // Туризм в Україні: Збірник нормативно-правових актів: В 5 т.— Ужгород: ІВА, 2000. — 280 с. — Т. 5.
10. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика.* — К., 2003. — С. 146.
11. *Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов и ф-тов* / Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. — М., 1998.
12. *Конституційне право України* / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 2000. — 732 с.
13. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика.* — К., 2003. — С. 111.
14. *Глобальный этический кодекс туризма* // Туризм в Україні: Збірник нормативно-правових актів: В 5 т.— Ужгород: ІВА, 2000. — 280 с. — Т. 5.
15. *Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика.* — К., 2003. — С. 111–165.
16. *Крусс В. И.* Право на предпринимательскую деятельность — конституционное полномочие личности : Монография. / Отв. ред. С. А. Авакьян. — М.: Юристь, 2003. — 672 с.
17. *Про затвердження Державної програми розвитку туризму на 2002–2010 роки:* Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2002 р. № 583 // Офіційний Вісник України. — 2002. — № 18.

І. М. ПЕТРИВ,

кандидат юридичних наук, доцент

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ ДЕРЖАВИ

За сучасних умов інформаційна безпека набуває дедалі більшої ваги і стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки. Інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура та інформаційні технології — головні складові інформаційної безпеки значною мірою впливають на рівень і темпи як економічного, так і соціально-культурного розвитку України.

Забезпечення інформаційної безпеки згідно Конституції України (ст.17) є «найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу» [1].

Подальший розвиток конституційних засад інформаційної безпеки отримав своє втілення в Доктрині інформаційної безпеки [2] основною метою якої є створення в Україні розвиненого національного інформаційного простору і захист її інформаційного суверенітету.

Згідно Доктрини інформаційної безпеки в інформаційній сфері України вирізняються такі життєво важливі інтереси:

1) особи:

- забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання, використання та поширення інформації;
- недопущення несанкціонованого втручання у зміст, процеси обробки, передачі та використання персональних даних;
- захищеність від негативного інформаційно-психологічного впливу;

2) суспільства:

- збереження і примноження духовних, культурних і моральних цінностей Українського народу;
- забезпечення суспільно-політичної стабільності, міжетнічної та міжконфесійної злагоди;
- формування і розвиток демократичних інститутів громадянського суспільства;

3) держави:

— недопущення інформаційної залежності, інформаційної блокади України, інформаційної експансії з боку інших держав та міжнародних структур;

— ефективна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства при формуванні, реалізації та коригуванні державної політики в інформаційній сфері;

— побудова та розвиток інформаційного суспільства;

— забезпечення економічного та науково-технологічного розвитку України;

— формування позитивного іміджу України;

— інтеграція України у світовий інформаційний простір [2].

Згідно конституційно-правових засад у сфері забезпечення інформаційної безпеки України діяльність органів державної влади має бути зосереджена на конструктивному поєднанні діяльності держави, громадянського суспільства і людини за таким головним напрямом — забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливого психологічного клімату в національному інформаційному просторі задля утвердження загальнолюдських та національних моральних цінностей.

Першочерговими заходами органів державної влади в цьому мають стати:

— залучення засобів масової інформації до забезпечення неухильного додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина, захисту конституційного устрою, вдосконалення системи політичної влади з метою зміцнення демократії, духовних та моральних засад суспільства;

— підвищення ефективності функціонування органів державної влади;

— підвищення конкурентоспроможності вітчизняної інформаційної продукції та інформаційних послуг;

— розвиток національної інформаційної інфраструктури на засадах стимулювання вітчизняних виробників і користувачів новітніми інформаційно-телекомунікаційними засобами і технологіями, комп'ютерними системами і мережами.

Найважливішим кроком в здійсненні цих заходів є питання законодавчого визначення понятійно-категоріального апарату в сфері

забезпечення інформаційної безпеки держави та найважливішого її елементу — інформаційного простору.

Забезпечення розвитку національного інформаційного простору має величезний вплив на подальший розвиток держави, є доленосним для її процвітання, тому що зростання меж «сучасного інформаційного простору» як за часом так і за обсягом на сьогодні є непередбаченим. Тому якнайшвидший розвиток єдиного національного простору та його забезпечення на даний момент є актуальним як ніколи.

На наш погляд, серед досліджень, які останнім часом присвячували свої роботи певним аспектам забезпечення інформаційної безпеки України у межах державної політики, слід назвати праці вітчизняних вчених (В. Петрик, О. Штоквиш, В. Кальниш, В. Полевий [3], М. Присяжнюк [4], І. Арістова [5], О. Олійник [6], А. Марущак [7], В. Степанов [8]). Втім у працях цих дослідників не приділялось достатньої уваги визначенню поняття «інформаційний простір держави» та аналізу заходів по розвитку її інформаційного простору.

Тому метою статті є визначення поняття інформаційного простору держави як найважливішого елементу інформаційного суспільства, обґрунтування системи правових та організаційних заходів щодо вдосконалення розвитку єдиного національного інформаційного простору.

Розвиток сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, зростання кількості інформації все більше визначають сутність нашої епохи. Сучасний час тотального зростання обсягів інформаційних потоків у всіх сферах життєдіяльності будь-якої країни, — характеризується як перехідний період від «індустріального суспільства» до «інформаційного суспільства». Але це інформаційне суспільство і його інформаційне поле повинно формуватись із врахуванням цінностей суспільства та прерогативних напрямків розвитку держави. Подальший розвиток інформаційного поля держави повинен забезпечуватись в першу чергу розробленим понятійним апаратом.

Поняття «інформаційний простір» поєднує два терміни: інформація і простір. Розглянемо з початку визначення поняття «інформація».

Академік В. М. Глушков зазначає: «Інформація в найширшому її розумінні є міра неоднорідності розподілу матерії та енергії в про-

сторі і часі, міра змін, які супроводжують всі процеси, що відбуваються у світі. Інформацію несуть у собі не тільки наповнені буквами сторінки книг чи людська мова, але й сонячне світло, складки хребта гір, шум водоспаду, шелест листя і т.д.» [9].

Філософський енциклопедичний словник містить таке визначення поняття «інформації»: «повідомлення, інформування про стан справ, відомості про що-небудь, що передається людьми» [10, с. 32].

В. М. Брижко розглядає інформацію в двох аспектах. По-перше, що інформація — це відомості про дійсність на основі мислення і висновків людей або вирішення завдань засобами, що наділені інтелектуальними можливостями. По-друге, інформація розглядається як кількісне значення міри пропускну здатності каналу зв'язку й упорядкованості потоку повідомлення в мережах передачі даних і упорядкування повідомлень [11, с. 116].

Як бачимо, в другому визначенні дослідник пропонує кількісне значення пропускну здатності каналу зв'язку чим підкреслює матеріальний характер інформації, що на нашу думку, є більш прийнятним.

Вчені-філософи виходять із поняття інформації через аналіз її предметної і суб'єктної сторін. Предметна сторона інформації як ціннісного феномена, утворюється розумінням її сутності. Суб'єктна — утворюється з'ясуванням, перш за все, її значущості для розвитку суспільства.

Значущість інформації залежить від її властивостей та якостей, що розглядаються як дві сторони однієї медалі. З одного боку, це вимоги, що визначають якість і свободу інформації, її вільний рух і вільний доступ до неї, відповідно до вимог Конституції України та «Хартії глобального інформаційного суспільства» від 22 липня 2000 р. [12]. З іншого боку, це потреба в захищеності інформації від маніпулювання, перекручення, обмеження, від її використання з метою шантажу, як інформаційної агресії та інформаційної зброї. У резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Розвиток у сфері інформації і телекомунікації у контексті інформаційної безпеки» від 7 січня 2002 р. [13] основним принципом створення міжнародних концепцій інформаційної безпеки визнана необхідність додержання балансу між заходами інформаційної безпеки, що обмежують загальні права і свободи людини, та принципами інформаційної свободи — збереження вільного руху інформації, забезпечує можливість досту-

пу до неї. Цінностями інформаційного суспільства «Хартія глобального інформаційного суспільства», прийнята в Окінаві, проголошує можливість вільного обміну інформацією і знаннями, толерантність і повагу до особливостей інших людей.

Розглядаючи цінності інформаційної сфери суспільства можна погодитись з А. І. Міночкіним і виділити її основну групу до якої доцільно віднести — її істинність, достовірність, актуальність, своєчасність, точність, достатність, обґрунтованість, доступність, стійкість, повноту [14, с. 132].

Оскільки значущість інформації було розкрито, зосередимо увагу на розумінні її сутності та змісту. Існує три основних філософських підходи, що поєднують у групи інформаційні концепції. Перший підхід виходить з того, що інформація має містити певні відомості про об'єкт, яка належить абсолютно всім фізичним процесам і системам. Вони будуються на теорії відображення, де відображення розглядається як атрибут матеріального світу, а інформація пов'язується з потенційними можливостями передаватися і об'єктивуватися. Другий підхід про інформацію виходить з того, що інформація — це функція, яка притаманна лише системам, що самоорганізуються (біологічним, соціальним, кібернетичним, біо-соціо-технічним). Третій підхід розглядає інформацію як ідеальну сутність, яка має властивості містити і передавати відомості та існувати незалежно від матеріальних процесів.

На нашу думку, поняття інформації за своєю суттю більш повно розкриває перша група концепцій про що говорить більшість філософських словників, які визначають інформацію як сукупність відомостей, що є об'єктом збереження, переробки і передачі.

Саме таке визначення інформації стало підставою для формулювання її правового статусу. У Законі України «Про інформацію» наводиться визначення інформації як предмету правових відносин. Згідно з ним, інформація - це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі. Саме ця суть, закладена у поняття інформації, утворює її зміст як головного об'єкту і найважливішої цінності інформаційної безпеки.

Крім того, поняття інформації використовується у значеннях знання, інформаційного продукту, інформаційного ресурсу, а також, засобу управління [15].

Ст. 177 Цивільного кодексу України доповнює дане визначення Закону «Про інформацію» словосполученням «мали або мають місце» [16], що на наш погляд більш повно відображає динаміку та весь об'єм подій та явищ, відомості про яких є інформацією.

Розглянувши визначення поняття «інформація», перейдемо до визначення поняття «простір». Простір (латинське: *spatium*) — протяжність, вмістилище, в якому розташовані предмети і відбуваються події. Доступний нашим відчуттям простір є тривимірним. Взаємне розташування предметів у ньому характеризується віддаллю і напрямком.

З побудовою теорії відносності простір став розглядатися невід'ємно від часу як простір-час. Розвиток квантової механіки та квантової теорії поля підняв питання про природу вакууму, тобто простору, в якому немає ні полів, ні частинок. Однак, чимало суттєвих питань, пов'язаних із вакуумом, зокрема питання про енергію вакууму, залишаються досі нерозв'язаними.

Простір характеризується такими властивостями як довжина, структурність, співіснування й взаємодія елементів в усіх матеріальних системах [17, с. 56]. Ці його властивості успадковуються не тільки фізичним, але й будь-яким іншим видом простору. На нашу думку, існують наступні види просторів: фізичний, правовий, інформаційний та інші. Всі вони тісно взаємопов'язані між собою. Крім можливості бути заповненим, простір не має ніякої іншої властивості; якщо абстрагуватися від установаження окремого місця та його наповнення, воно є порожнє й мертво ніщо [18]. У нашому випадку — простір припускає інформаційне наповнення, тому ми в своїй статті будемо розглядати поняття «інформаційний простір».

По визначенню цього поняття єдиної думки серед вчених не має. Так, З. В. Патріко дає наступне визначення: «Інформаційний простір держави — це множина тестових, аудіо- чи відео повідомлень, які були оприлюднені чи плануються до оприлюднення на її території» [19, с. 234].

А. І. Марущак порівнює поняття «інформаційне простір» з поняттям «інформаційні ресурси» водночас зазначаючи, що «інформаційні загрози виникають у двох взаємопов'язаних, але суттєво різних сферах суспільного життя: в інформаційному просторі України та у сфері національних інформаційних ресурсів. Основоположним кри-

терієм їх відмінності є ступінь упорядкованості і систематизованості. Якщо інформаційні ресурси — це взаємозв'язана, упорядкована, систематизована і закріплена на матеріальних носіях інформація, яка належить державі, юридичним особам приватного права і фізичним особам, то інформаційний простір — це здебільшого несистематизовані потоки інформації, що оприлюднюється різноманітними учасниками інформаційних відносин: телерадіоорганізаціями, друкованими ЗМІ, Інтернет-виданнями тощо» [20, с. 13]. Інформаційний простір та інформаційні ресурси він вважає основними об'єктами забезпечення інформаційної безпеки держави.

Навпаки Н. П. Шершньова в своїй праці «Національний інформаційний простір як відкрита система» говорить, що інформаційні ресурси є частиною (елементом) інформаційного поля: «інформаційний простір будь-якої держави є організаційно впорядкованою сукупністю інформаційних ресурсів, інформаційних технологій, що реалізують інформаційні процеси» [21].

На нашу думку, викладені поняття А. І. Марущака більш повно відображають інформаційні відносини, що виникають в інформаційному полі, їх учасників та взаємодію між ними.

Опираючись на точку зору А. І. Марущака та Н. П. Шершньової спробуємо дати наступне визначення:

Інформаційний простір держави — сфера (система), яка включає в себе документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі; сукупність як систематизованих так і несистематизованих потоків інформації, які в більшості своїй повинні керуватись державою за допомогою інформаційних комунікацій.

Враховуючи те, що оголошені відомості являють собою систематизовані потоки інформації, то визначення поняття «інформаційний простір держави» набуде такого вигляду: це — сфера (система), яка включає в себе сукупність як систематизованих так і несистематизованих потоків інформації, які в більшості своїй повинні керуватись державою за допомогою інформаційних комунікацій.

Дія цього простору не повинна бути безмежною. Його межі повинні бути встановлені як з технічної так і з правової точки зору. З технічної — на наш погляд, ці межі можна встановити за допомогою системи індикаторів та їх моніторингу. З правової — за допомогою

прийняття Закону України «Про інформаційний простір України». Тому до вищезазначеного визначення необхідно додати: «в визначених нею межах». Після цього визначення поняття «інформаційний простір держави» набуде такого вигляду:

Інформаційний простір держави — це сфера (система), яка включає в себе сукупність як систематизованих так і несистематизованих потоків інформації, які максимально повинні керуватись державою в визначених нею межах за допомогою інформаційних комунікацій.

Виходячи з цього визначення можна стверджувати, що висвітлення діяльності Української держави через Інтернет і традиційні ЗМІ має стати провідним напрямом державної інформаційної діяльності (пріоритетним національним інтересом).

Для розбудови інформаційного суспільства в першу чергу необхідно прийняти зміни і доповнення до законів України, що регулюють інформаційні відносини. Наступним кроком має бути прийняття Стратегії побудови інформаційного суспільства, яка б вказала принципи та напрями його розвитку та забезпечила відповідний рівень відкритості суспільно-важливої інформації для всіх її громадян і за цим показником наблизилася б Україну до провідних держав світу.

Запровадження європейських норм відкритості влади є ще одним реальним кроком нашої держави у процесі наближення до світових стандартів. Принцип відкритості інформації означає, що основним джерелом інформації про діяльність держави має бути сама держава, на користь чого свідчить і досвід передових країн світу.

Основу національного інформаційного простору мають становити власна історична інформаційна традиція, ментальність та особливості духовної культури українства, з одного боку, та досвід створення інформаційних просторів у інших країнах — з другого.

Розбудова єдиного національного інформаційного простору — це комплекс заходів як політичного, правового, духовного, морального, етнічного, організаційного тощо характеру в першу чергу направлених на формування громадської думки, тобто інформаційного суспільства.

Створивши його, Україна для забезпечення прав громадян повинна не тільки стати частиною світового інформаційного простору, а й активно впливати на нього, приймати участь у його формуванні та розвитку.

Як показує практичний досвід зарубіжних країн, ефективно запровадження сучасних інформаційних технологій можливе лише за активної позиції керівників держави та реалізації відповідної політики всіма державними органами. Тому найближчим часом має бути розроблена Стратегія побудови інформаційного суспільства, в одному із розділів якої має бути окреслено межі та напрями розвитку інформаційного простору. Водночас із затвердженням Стратегії побудови інформаційного суспільства має бути створено найбільш ефективний орган, який буде займатися вирішенням практичних питань у цій сфері. Це орган має вирішувати ці питання на міжвідомчому рівні, тому що десятки державних інституцій наділені різними повноваженнями захищати інформаційні ресурси та приватні інтереси кожного громадянина (для їх координації). І ним має бути, на нашу думку, Міжвідомча комісія з розвитку інформаційного суспільства в Україні при Раді національної безпеки і оборони України під головуванням Президента України. До її складу, крім представників органів державної влади, що відповідають за інформаційну безпеку, повинні входити також науковці, представники відповідних недержавних організацій і політичних сил.

На неї крім основних, необхідно покласти виконання ще такого важливого завдання — створення Системи індикаторів розвитку як інформаційного простору (інформаційної безпеки) так і інформаційного суспільства та їх моніторинг у тісній співпраці з нашими європейськими партнерами, розглядаючи цю систему індикаторів як інструмент адаптації України до стандартів ЄС.

Система індикаторів розвитку інформаційного простору та інформаційної безпеки має ґрунтуватись на основних базових індикаторах інформаційного поля (інформаційної безпеки), на присутніх їм властивостях та властивостях інформації таких як: важливість, вчасність, достатність, достовірність, захищеність, а також на застосуванні інформаційних технологій.

Отже, проведене дослідження дозволило сформулювати авторське визначення поняття інформаційного простору держави, згідно якого це сфера (система), яка включає в себе сукупність як систематизованих так і несистематизованих потоків інформації, які в більшості своїй повинні керуватись державою в визначених нею межах за допомогою інформаційних комунікацій.

Спираючись на це визначення, показано, що інформаційний простір держави є важливим елементом системи забезпечення інформаційної безпеки та основним елементом інформаційного суспільства для розбудови якого необхідно:

— прийняти зміни і доповнення до законів України, що регулюють відносини в сфері інформаційної безпеки;

— розробити Стратегію побудови інформаційного суспільства, в одному із розділів якої має бути окреслено межі та напрямки розвитку інформаційного простору;

— прийняти Закон України «Про інформаційний простір України», де чітко регламентувати права та обов'язки всіх учасників, які діють в інформаційному просторі та їх координацію;

— створити Міжвідомчу комісію з розвитку інформаційного суспільства в Україні при Раді національної безпеки і оборони України;

— створити Систему індикаторів розвитку як інформаційного простору так і інформаційного суспільства та здійснити їх моніторинг у тісній співпраці з європейськими партнерами;

— запровадити систему індикаторів розвитку інформаційного простору та інформаційної безпеки, яка має ґрунтуватись на основних базових індикаторах інформаційного поля (інформаційної безпеки), на присутніх їм властивостях та властивостях інформації таких як: важливість, вчасність, достатність, достовірність, захищеність, а також на застосуванні інформаційних технологій.

Використана література:

1. *Коментар* до Конституції України / В. Ф. Опришко, В. Б. Авер'янов, М. І. Корнієнко та ін. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради, 1996. — 516 с.
2. *Про Доктрину* інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 08.07.09 №514/2009 // Офіційний вісник Президента України. — 2009. — № 20. — С. 18. — Ст. 677.
3. *Сучасні технології та засоби маніпулювання свідомістю, ведення інформаційних війн і спеціальних інформацій:* В. М. Петрик, О. Штоквиш, В. Кальниш, В. Полевий, В. Остроухов та ін. — К.: Росава, 2006. — 208 с.
4. *Присяжнюк М. М.* Психологічний захист від маніпулятивного впливу / М. М. Присяжнюк // Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка. Військово-спеціальні науки. — 2010. — Вип. 24–25. — С. 41–43.
5. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Арістова І. В. — К., 2002. — 476 с.

6. *Олійник О. В.* Організаційно-правові засади захисту інформаційних ресурсів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олійник О. В. — К., 2006. — 201 с.
7. *Марущак А. І.* Щодо поняття «інформаційні ресурси держави» / А. І. Марущак // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. — 2009. — Вип.1 (1). — С. 11–15.
8. *Степанов В. Ю.* Сучасний інформаційний простір / В. Степанов. — Х., 2010. — 289 с.
9. *Глушков В. М.* Основы безбумажной информатики / В. Глушков. — М., 1982. — 276 с.
10. *Философский энциклопедический словарь* / Под ред.: Л. Ф. Ильчев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев. — М.: Сов. Энциклопедия, 1983. — 217 с.
11. *Брижко В. М.* До питання застосування у правотворчості понять «інформація» та «дані» / В. М. Брижко // Правова інформатика. — К., 2005. — №4/2005. — С. 31–37.
12. «Хартія глобального інформаційного суспільства» від 22 липня 2000 р., прийнята в Окінаві [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
13. *Резолюція* Генеральної Асамблеї ООН «Розвиток у сфері інформації і телекомунікації у контексті інформаційної безпеки» від 7 січня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
14. *Інформаційна безпека сучасного суспільства* : навч. посіб. / за ред. А. І. Міночка. — К.: МО України, ВІТІ НТУУ «КПІ», 2006. — 188с.
15. *Закон* України «Про інформації» від 02.10.1992 // Відомості Верховної Ради України, 1992. — №48. — Ст. 650.
16. *Цивільний кодекс* України від 16.01.2003 № 435-IV / Відомості Верховної Ради України, 2003. — №18. — ст. 144. (Офіційне тлумачення положень ст. 177 див. в Рішенні Конституційного Суду України № 31-рп/09 від 10.12.2009).
17. *Столяров Ю. Н.* Отологический статус документа и его практическое значение для библиотек / Ю. Н. Столяров // Библиотекосведение. — 1999. — № 4 — С. 50–59.
18. *Краткая философская энциклопедия.* — М.: Прогресс — Энциклопедия, 1994. — 576 с.
19. *Партико З. В.* Теорія масової інформації та комунікації: навч. посіб. / З. В. Партико. — Л.: Афіша, 2008. — 291 с.
20. *Марущак А. І.* Щодо поняття «інформаційні ресурси держави» / А. І. Марущак // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. — 2009. — № 1 — С. 11–15
21. *Шершньова Н. П.* «Національний інформаційний простір як відкрита система» / Н. П. Шершньова // Офіційне Інтернет-представництво Президента України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.

Х. В. ПРИХОДЬКО,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри муніципального права
Академії муніципального управління*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ З ПОЗИЦІЙ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ТА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПІДХОДІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

Конституція України 1996 року закріпила ряд принципів [1], які складають аксіологічну основу національного парламентаризму — системи цінностей, ідеологій і практик позиціонування парламенту не тільки як єдиного законодавчого, а й як правозахисного органу державної влади, тобто такої установи, яка своєю діяльністю відтворює (або прагне до цього) демократичну (людиноцентристську) модель взаємин громадянина, суспільства і держави.

Проблема науково-доктринального та концептуально-правового забезпечення реалізації конституційних принципів, їх офіційного тлумачення Конституційним Судом України [2], а також дотримання «міжнародно-правових стандартів парламентського процесу» [3] на наше глибоке переконання, в своєму вирішенні потребує, насамперед, застосування системного, структурного, функціонального, процесуального, компаративного методів дослідження. В практичній площині функціонування Верховної Ради України використання цих підходів дозволяє забезпечити єдність правових категорій «суб'єктивного та об'єктивного», «матеріального і процесуального», «публічного та приватного», «міжнародного і національного» правової основи суспільних відносин реалізації законодавчої влади. Ці класичні діалектичні зв'язки є фундаментом становлення та розвитку цивілізованої моделі парламентаризму в Україні, в якій поєднується, по-перше, конституційні принципи, а, по-друге, регламентовані механізми їх реалізації.

В становленні та розвитку парламентського процесу особливе методологічне значення мають *функціонально-структурна і процесуально-правова моделі організації діяльності Верховної Ради України.*

В теоретичну основу нашого дослідження покладено результат аналізу багатьох наукових праць, присвячених доктринальним і

прикладним аспектам функціонування парламенту, зокрема це праці таких вчених, як С. А. Авак'ян, А. С. Автономов, М. Амеллер, М. О. Баймуратов, О. М. Бандурка, Г. В. Барабашев, Ч. Вайз, С. Б. Гавриш, А. З. Георгіца, В. Д. Горобець, В. М. Денисов, Ю. Д. Древаль, В. С. Журавський, А. І. Златопольський, А. Д. Керимов, П. С. Кислий, О. Л. Копиленко, І. В. Котелевська, Л. Т. Кривенко, С. В. Масленнікова, В. А. Максимов, А. Х. Махненко, В. В. Медведчук, О. М. Мироненко, О. Г. Мурашин, Г. В. Нечепуренко, В. Ф. Опришко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, М. Прело, М. І. Ставнійчук, В. Я. Тацій, М. О. Теплюк, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, К. Хессе, В. М. Цвік, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Н. Г. Шукліна. Предметом ретельного вивчення та аналізу були праці, в яких розглядалися питання процесуального забезпечення діяльності Верховної Ради України. До таких слід віднести праці вітчизняних вчених Ю. Г. Барабаша [4], О. Л. Копиленка [5], І. С. Куненко [6], О. О. Майданник [7], О. В. Марцеляка [8], В. М. Олуйка [9], Н. Л. Омельченко [10], В. Ф. Опришка [11], О. В. Богачової [5], О. В. Совгирі [12], Т. О. Тополянської, [13], О. І. Ющика [14], а також зарубіжних, наприклад, роботи І. П. Окулича [15]. В основу нашого дослідження покладений аналіз окремих пам'яток світової правової традиції парламентської процедури — Parliamentary procedure, таких, наприклад, як «Тактика законодавчих зборів» Ієремії Бентама 1791 року видання [16], «Robert's Rules of Order» (в пер. з англ. — Правила порядку Роберта) Henry Martyn Robert 1876 edition [17] Щодо цих Правил російський дослідник В. К. Самігуллін відзначає, що «теоретичні основи парламентського права заклав в 60-х роках ХІХ століття кадровий американський офіцер, професійний інженер і громадський діяч Генрі М. Роберт. Його обширну працю (результат півстолітньої роботи) — «Правила парламентської процедури» — по праву називають «зведенням парламентських законів», «моделлю парламентської процедури». Особливістю Правил Г. М. Роберта є те, що вони пристосовані для будь-якої «асамблеї», де приймаються рішення, будь то палата парламенту, клуб виборців або релігійна община (світ, умма і так далі)» [18].

Мета пропонованої наукової праці полягає в дослідженні парламентського процесу в Україні через застосування функціонального і

процесуального підходів. Одними із основних завдань є дослідження функціональної і процесуально-правової моделей організації діяльності Верховної Ради України, а також розробка практичних рекомендацій щодо їх законодавчого удосконалення.

Отже, застосування функціонального та процесуального підходів у їх системному зв'язку сприяє більш глибокому аналізу сутності та змісту діяльності Верховної Ради України (тобто її динамічних властивостей) у поєднанні з дослідженням правових умов оптимального та ефективного забезпечення принципів конституційності, легітимності, законності парламентської діяльності, які нами вбачаються, насамперед, у парламентській процесуальній формі.

Не перебільшуючи методологічного значення функціонального методу, автор погоджується з висловлюваними в літературі застереженнями про те, що функціональний метод повинен використовуватися у системному зв'язку з іншими методами. Наприклад, дослідник функціонального підходу Ю. Г. Марков акцентує увагу на цінності функціонального методу при дослідженні складних систем або структур в поєднанні з методом структурного аналізу. Особливе методологічне значення мають висновки автора про те, що «функціональний підхід є не лише і не стільки спосіб обійти внутрішню складність об'єкту дослідження (оскільки спрямований переважно на висвітлення зовнішніх властивостей об'єкта та його взаємодії із зовнішнім середовищем — Х. П.), скільки засіб для виявлення істотних сторін цього об'єкту, його особливої природи, витоки якої належить шукати у сфері стосунків об'єкт — середовище. Вивчення ролі функціонального підходу в системі сучасного наукового пізнання показало, що роль ця фундаментальна. Функціональний підхід лежить в основі методу моделювання явищ, що протікають у великих і складних системах ...» [19].

Наведене є підставою думати, що функціональний метод є засобом висвітлення особливостей функціонування соціальних систем, у тому числі парламенту. Відповідно до ст. 75 Конституції України парламент має особливе соціальне призначення — він виступає єдиним законодавчим органом державної влади [1], тобто є суб'єктом конституційних відносин реалізації законодавчої влади. У цьому зв'язку, принципово важливого значення набуває правова модель функцій законодавчого органу і відносин реалізації визначеної ком-

петенції парламенту. Вважаємо, що пріоритетною складовою цієї моделі є процесуальна основа діяльності Верховної Ради України — системна сукупність оптимальних правових процедур реалізації законодавчої влади в Україні.

Таким чином, функціональна модель організації діяльності Верховної Ради України побудована шляхом кореспондування повноважень конституційно визначеної компетенції та об'єктивується в функціях, формах і механізмах їх реалізації Верховною Радою України. Процесуально-правова модель організації діяльності Верховної Ради України втілена в системній сукупності формально визначених правових процедур реалізації законодавчої влади Верховною Радою України — парламентській процесуальній формі.

Безспірно, зміст кожної з цих функцій зумовлений змістом відповідних повноважень (прав і обов'язків) Верховної Ради України, закріплених Конституцією та законами України, через які реалізуються функції парламенту. В зв'язку з цим, у контексті дослідження конституційного процесу та його онтологічних форм в аспекті реалізації парламентської діяльності автором неодноразово аналізувалися питання доречності та доцільності звернення до проблеми реалізації повноважень та/або до проблеми функцій. Ми дійшли висновку, що усе ж таки проблема функцій Верховної Ради України і її вирішення з точки зору процесуального підходу дозволяє не тільки дослідити, проаналізувати правові процедури, а й систематизувати, уніфікувати, оптимізувати і в подальшому кодифікувати. Застосування процесуального підходу до проблеми реалізації повноважень Верховної Ради України хоча й дозволяє максимально наближено до їх змісту встановити механізм реалізації, але ускладнює їх систематизацію; призводить скоріше до фрагментарного, ніж системного правового регулювання і тим самим ускладнює процедури реалізації.

Функціонально-структурна модель організації діяльності Верховної Ради України (онтологічний і аксіологічний аспекти). Отже, функції Верховної Ради України — це основні напрями і види її діяльності, що відображають сутність, зміст та призначення Верховної Ради України у державі та суспільстві як органу законодавчої державної влади, пов'язані з реалізацією компетенції, закріпленої Конституцією України та іншими конституційно-правовими актами, відповідно до

її місця та ролі в механізмі Української держави для досягнення завдань та мети.

Враховуючи особливості конституційної природи Верховної Ради України, її місце в механізмі держави, зміст діяльності парламенту України не обмежується лише наведеними вище функціями. Класифікація функцій Верховної Ради України має більш багатоаспектний характер. Так, окрім зазначеної класифікації, функції Верховної Ради України можна поділяти на такі види: а) за об'єктами (сферами) діяльності Верховної Ради України — внутрішні (політична, економічна, соціальна, духовно-культурна) та зовнішні (зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, функція національної безпеки та ін.); б) за суб'єктами Верховної Ради України — загальнопарламентські, функції народних депутатів, функції комітетів, функції тимчасових спеціальних та слідчих комісій, функції фракцій, функції парламентської більшості, функції опозиції; в) за способами або формами діяльності — за засобами діяльності Верховної Ради України — конституційна, бюджетно-фінансова, інформаційна, територіальна, програмна та інші функції; г) за терміном діяльності Верховної Ради України — постійні та тимчасові функції; г) за механізмом реалізації функцій Верховної Ради України — складні (комплексні) та прості функції [20].

Серед основних (пріоритетних) функцій Верховної Ради України слід виділити такі, як: представницька; законодавча; установча; контрольна (в тому числі правоохоронна, правозахисна); фінансова; зовнішньополітична [21].

Процесуально-правова модель організації діяльності Верховної Ради України (праксеологічний аспект). За своїм змістом функції Верховної Ради України — це складні правові явища. Вони являють собою процес реалізації повноважень (прав і обов'язків) парламенту України. Так, В.Ф. Погорілко зазначав, що кожна функція Верховної Ради України (законодавча, установча, контрольна та ін.) має свій порядок здійснення та свої особливості. Здійснення цих функцій або окремих дій Верховної Ради України та її органів, як правило, називається процедурами, або процесом. Зокрема, він розрізняв: законодавчу процедуру; формування органів державної влади (установчу процедуру); процедуру парламентського контролю; бюджетну та інші спеціальні процедури [22, с. 432–435]. Звідси здійснення функ-

цій Верховної Ради України — це процедури або процес, який має свої формальні особливості, свій порядок реалізації, що має прояв у формах діяльності Верховної Ради України.

Вважаємо, що сьогодні належним чином інституціоналізований з точки зору застосування процесуальних технологій законодавчий процес, який в літературі, по суті, інтерпретується як вид юридичного процесу, оскільки наділяється усіма його ознаками [5; 6]. Але відповідного підходу потребують й інші парламентські процедури. Застосування процесуального методу правового регулювання потребує, наприклад, установчий процес, контрольний процес, процедури реалізації зовнішньополітичної діяльності. Оптимізацію цих процедур доцільно здійснювати системно у формі кодифікації.

Слід відзначити, що взаємозв'язок існує не тільки між змістом функцій та формами їх здійснення, але й в цілому призначення Верховної Ради України теж корелює виникнення тих чи інших форм, в яких здійснюються парламентські функції. Слід погодитись з авторами, які вважають, що головним призначенням Верховної Ради України є здійснення законотворчості [23, с. 434]. Це свідчить про наявність форм правотворчості при здійсненні будь-якої з функцій Верховної Ради України. Але ця форма не є єдиною. Парламентська діяльність здійснюється й в інших правових формах організаційного характеру.

Функції Верховної Ради України здійснюються завдяки функціонуванню суб'єктів механізму реалізації даної функції. Тобто функції реалізується у формі роботи народних депутатів України; депутатських груп; парламентських комітетів; постійних делегацій; тимчасових спеціальних та слідчих комісій Верховної Ради України; у формі функціонування депутатських фракцій та їх політичних об'єднань у парламенті. Наявність таких форм діяльності функцій обумовлена компетенцією та місцем кожного з суб'єктів у механізмі реалізації функцій. Обсяг компетенції та призначення суб'єктів механізму обумовлює те, в який спосіб, якими засобами та завдяки проведенню яких заходів суб'єкти реалізують парламентські функції.

Звідси правові форми діяльності Верховної Ради України можна визначити як системну сукупність регламентованих на законодавчому рівні способів, засобів і заходів, за допомогою та через проведення яких суб'єкти Верховної Ради України здійснюють парламентську

діяльність. При чому способи здійснення матимуть матеріально-правовий (компетенційний) характер, тоді як засоби та заходи — це форми процесуально-правового (організаційного) характеру. Таким чином, Верховна Рада України здійснює діяльність у правових формах, що мають певні особливості, які дозволяють розмежувати ці форми на види. Одним з видів форм парламентської діяльності виступає системна сукупність дій Верховної Ради України, які мають організаційно-правовий характер. Різновидом таких заходів є: а) сесії; б) пленарні засідання; в) парламентські дебати; г) парламентські слухання з окремих питань; ґ) проведення Днів Уряду у Верховній Раді України; д) заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України тощо. Безспірно, організаційно-правові форми мають бути системно регламентовані на законодавчому рівні. В Україні це навантаження переважно покладається на Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [24].

Але питання полягає в тому, яку модель регулювання застосовує законодавець. На наш погляд, за критерієм системності доцільним є закріплення функціонально-структурно-процесуальної моделі регламентації організації діяльності Верховної Ради України, наприклад, «функції — суб'єктний склад — повноваження — процедурно-процесуальний порядок реалізації повноважень» — є одним з напрямів сучасної парламентської реформи на конституційному та законодавчому рівнях. При чому ідеться не тільки про систематизацію та оптимізацію парламентських процедур і загалом парламентського процесу, а й про вирішення питання ефективності дотримання цих процедур, яка полягає, в тому числі, у встановленні та деталізації норм про юридичну відповідальність та відповідні санкції за порушення кожної з процедур одними з її основних суб'єктів — народними депутатами України, тобто інституціоналізації процесуальної відповідальності в конституційному праві.

Іншим пріоритетним видом форм діяльності Верховної Ради України є правотворчі форми. Реалізація функцій Верховної Ради України у формі правотворчості — це діяльність Верховної Ради України, змістом якої є прийняття законів та інших актів Верховної Ради України.

Наявність таких форм обумовлена призначенням парламенту України у суспільстві та його місцем у механізмі української держави. Автор поділяє доктринальну точку зору, відповідно якої сучасний парламент повинен видавати закони та визначати основні напрями політики від імені народу України і як його виразник.

Основні тенденції удосконалення процесуальної форми діяльності Верховної Ради України або парламентська реформа в Україні. До зазначених тенденцій слід віднести системний комплекс організаційних та організаційно-правових заходів, що напряду торкаються удосконалення саме процесуальної форми діяльності парламенту, а саме:

1. Розробка та затвердження Концепції розвитку парламентаризму в Україні. Цей крок відкриє нові перспективи переосмислення парламентських цінностей, а також глобалізації українського парламентаризму відповідно світових цінностей і міжнародно-правових стандартів парламентаризму.

Прийняття Концепції є необхідним з аксіологічної точки зору. Оскільки її мета автору вбачається в проголошенні незмінних пріоритетів в парламентській діяльності, які на наше переконання, полягають в представництві інтересів української нації.

2. Визначення груп-блоків повноважень Верховної Ради України та її посадових осіб за *функціональною* належністю та удосконалення *процесуально-правового* механізму реалізації цих повноважень. Вважаємо, що подібне системне удосконалення та оптимізація процесуальних норм парламентського права є можливим або більш ефективним в порядку кодифікації законодавства про Верховну Раду України.

Телеологічною домінантою подібного перетворення є приведення у відповідність рівня закріплення матеріальних і процесуальних норм; законодавче визначення процедур реалізації прав і обов'язків Верховної Ради України та її суб'єктів — народних депутатів України та їх груп, комітетів Верховної Ради України, постійних і тимчасових комісій парламенту, постійних делегацій, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати України; парламентської опозиції; оптимізація цих процедур відповідно визначеному статтями 5 і 75 Конституції України призначенню Верховної Ради України.

3. Удосконалення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» в частині юридичної відповідальності за порушення норм Регламенту. Одним з прикладів законопроектної практики з цього питання є проект Закону України про кримінальну відповідальність за фальсифікацію голосування народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом місцевої ради на пленарному засіданні за іншого депутата [25]. В цілому погоджуючись з ініціаторами законопроекту, слід відзначити те, що в рамках удосконалення інституту юридичної відповідальності і санкцій за порушення регламентного права потребує вирішення питання кваліфікації правопорушення і, відповідно, встановлення виду юридичної відповідальності.

Вважаємо, першочерговим питанням є закріплення конституційно-правової відповідальності — в такому випадку санкцією може бути призупинення дії прийнятого акту, визнання голосування недійсним, як наслідок — скасування результатів голосування.

4. Прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти України», зокрема визначення правової природи, юридичної дії законів і інших актів Верховної Ради України (постанов, декларацій, заяв і звернень), міжнародних договорів України, актів Центральної виборчої комісії України, актів органів судової влади, в тому числі Конституційного Суду України тощо з метою запобігання компетенційних конфліктів і спорів.

5. Удосконалення електронної системи голосування з метою запровадження біометричних систем аутентифікації, наприклад, за відбитком пальців під час голосування.

6. Удосконалення процесуально-правового забезпечення конституційної діяльності у парламенті України щодо ініціювання, розробки, прийняття нової редакції Конституції України, а також внесення змін і доповнень до чинної Конституції України. Три альтернативних способи: 1. Удосконалення конституційної процедури в Законі про Регламент Верховної Ради України. 2. Прийняття закону про конституційну процедуру. 3. Внесення змін до Розділу 13 Конституції України або інкорпорування поправок — прийняття додатку до Конституції України «Про процедуру внесення змін і доповнень до Конституції України».

7. Удосконалення контрольних, в тому числі правозахисних парламентських процедур. Внесення змін до Закону України «Про

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про Рахункову палату України» в частині контрольного процесу, зокрема, застосування процесуальних технологій (регламентація стадій та етапів, процесуальних строків, визначення юридичної чинності процесуальних документів).

8. В перспективі — кодифікація національного регламентного законодавства.

Використана література:

1. Конституція України : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.
2. Див., напр.: *Офіційне* тлумачення положення частини другої статті 5 в Рішеннях Конституційного Суду № 6-рп/2005 (v006p710-05) від 05.10.2005, № 6-рп/2008 (v006p710-08) від 16.04.2008 р.; *Офіційне* тлумачення положень статті 75 в Рішенні Конституційного Суду № 17-рп/2002 (v017p710-02) від 17.10.2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Див. про це детальн.: *Приходько Х. В.* Європейський вимір конституційного процесу в Україні / Х. В. Приходько // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. статей / за ред. Ю. С. Шемшученка, Л. В. Губерського, І. С. Гриценка ; упор. О. В. Кресін. — К. : Логос, 2009. — С. 249–252.
4. *Барабаш Ю. Г.* Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : монографія / Ю. Г. Барабаш. — Х. : «Легас», 2004. — 192 с.
5. *Копиленко О. Л.* Законотворчий процес: стан і шляхи вдосконалення : кол. моногр. У 2-х ч. / О. Л. Копиленко, О. В. Богачова; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К. : Реферат, 2010. — 696 с.
6. *Куненко І. С.* Конституційний процес в Україні: актуальні питання правового забезпечення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / І. С. Куненко. — К., 2011.
7. *Теоретичні* проблеми контрольної функції парламенту України : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Майданник Олена Олексіївна. — К., 2008. — 632 с.
8. *Марцеляк О. В.* Інститут омбудсмена: теорія і практика / О. В. Марцеляк. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. — 450 с.
9. *Олуйко В. М.* Парламентське право України: проблеми теорії та практики. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 216 с.
10. *Омельченко Н. Л.* Конституційно-правові засади законодавчої функції Верховної Ради України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Н. Л. Омельченко. — К., 2011. — 18 с.
11. *Опришко В. Ф.* Проблеми парламентського реформування як складової державно-правової реформи в Україні / В. Ф. Опришко // Парламентська реформа: теорія і практика : Зб. наук. праць. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. — С. 50–74.
12. *Совгіря О. В.* Правовий статус парламентської опозиції : Навч. пос. / О. В. Совгіря — К. : Центр навчальної літератури, 2006. — 264 с.

13. *Тополянська Т. О.* Конституційно-процесуальні основи реалізації права законодавчої ініціативи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Т. О. Тополянська. — К., 2009. — 20 с.
14. *Ющик О. І.* Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія / О. І. Ющик — К. : Парламентське вид-во, 2004.
15. *Окулич И. П.* Парламентское процессуальное право как подотрасль конституционного права Российской Федерации / И. П. Окулич // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 7. — С. 14–17.
16. *Essay on Political Tactics* (London, T. Payne, 1791) / Перевод М. К. — Издание Л. А. Велихова : СПб., 1907 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.sotsium.ru/books/37/38/bentham_parliament.html
17. *Henry Martyn Robert.* Robert's Rules of Order. 1876 edition; Henry M. Robert, III, William J. Evans, et al. The current «official» Robert's Rules of Order is now in its 10th Edition with more than 5 million copies sold. Perseus Publishing, 2000. — 704 pp.
18. *Самигуллин В. К.* Парламентское право [Електронний ресурс] // Основы Российского конституционного права. — Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z024_page_47.html
19. *Марков Ю. Г.* Функциональный подход в современном научном познании. — Новосибирск : Наука, 1982. — 255 с. [Електронний ресурс] // PSYLIB : Психологическая библиотека «Самопознание и саморазвитие» . — Режим доступу : <http://www.psylib.ukrweb.net/books/index.htm>
20. Детальн. див.: *Приходько Х. В.* Представницька функція Верховної Ради — парламенту України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2004. — 200 с.
21. Детальн. про це див.: *Приходько Х. В.* Конституційно-правовий статус Верховної Ради України / Х. В. Приходько // Конституційне право України. Академічний курс : підручник для вищ. навч. закл. : У 2 т. — Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. — С. 289–344.
22. *Конституційне право України* / За заг. ред. Погорілка В. Ф. — К.: Наукова думка, 2002. — 734 с.
23. *Юридична енциклопедія*: В 6 Т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученка (голова редкол.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т.4: Н–П. — 2002. — 720 с.
24. *Про Регламент Верховної Ради України* : Закон України від 10.02.2010 р. (в останній редакції від 27.09.2013 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 14-15, № 16-17. — ст.133 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-17>
25. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за фальсифікацію голосування народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом місцевої ради на пленарному засіданні за іншого депутата) : Проект Закону № 8286 від 23.03.2011 р.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39979

Ж. М. ПУСТОВІТ,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри загально-правових дисциплін
Навчально-наукового інституту права та психології
Національної академії внутрішніх справ*

КОНЦЕПЦІЯ СУВЕРЕНІТЕТУ НАРОДУ В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Актуальність дослідження теоретичних проблем суверенітету народу зумовлена, насамперед, процесом становлення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, що знайшло своє закріплення в Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року, яка визнала людину найвищою соціальною цінністю і утвердила реальне народовладдя.

Проблема народного суверенітету є актуальною з найдавніших часів людської історії. Їй приділяли значну увагу такі мислителі як Жан Боден, В. Гессен, М. Макіавеллі, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо та інші.

Окремим питанням народного суверенітету на сучасному етапі присвячені дослідження у конституційному праві та інших галузевих юридичних науках. Власне, проблема народного суверенітету була і є об'єктом спеціальних досліджень як вітчизняних так і зарубіжних вчених. Ці проблеми розглядалися у працях М. Баглая, В. Кампо, М. Карпова, О. Копиленка, Л. Кривенко, П. Мартиненка, М. Оніщука, В. Погорілка, М. Ставнійчук, Ю. Тодики, В. Федоренка, Ю. Шемшученка та інших вчених.

Але, не дивлячись на ґрунтовне дослідження даної проблеми перед наукою конституційного права України постало чимало проблем, які потребують з'ясування.

Завданням даного наукового дослідження є аналіз конституційного закріплення концепції народного суверенітету.

Поняття «народний суверенітет» походить від франц. *souverainete*, первісно — вершина, верховна влада, від лат. *superus* — верхній) — один з основних принципів міжнародного та конституційного права, що передбачає визнання народу єдиним джерелом влади в державі та його виключного права на зміну конституційного ладу. Народ здій-

снює свою владу безпосередньо, тобто через вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії. Народ також здійснює свою владу також через представницькі органи та посадових осіб держави і місцевого самоврядування.

Концепція народного суверенітету вперше була висловлена депутатом від Бургундії Філіпом По в 1484 року на зібранні Генеральних штатів у м. Тур (Франція). В подальшому суверенітет народу як демократичний принцип, історично виник в процесі боротьби народів проти феодального абсолютизму у XVII–XVIII столітті. Він був протипоставлений претензіям монархів на необмежену владу як на мандат, який начебто був отриманий зверху. Таким чином, поняття суверенітету як верховенства державної влади почало використовуватися в новому значенні, тобто для затвердження демократичної концепції держави і народовладдя.

У XVII столітті під час англійської буржуазної революції ця концепція була закріплена в програмному документі партії левелерів «Основні закони та вольності Англії», в якому було задекларовано, що народ є єдиним джерелом влади за своєю природою. Дана концепція досягла апогею напередодні Великої французької революції у творах Ж.-Ж. Руссо, який визначав народний суверенітет як невідчужувану та неподільну владу народу, керовану його спільною волею. Автор підкреслював пріоритетність безпосередніх форм реалізації народного суверенітету [1, с. 62].

Відомі російські вчені М. Баглай та В. Туманов висловили слушну думку про те, що «принцип суверенітету народу й сьогодні нагадує всім властителям про те, від кого вони отримали владу, а слід, в ім'я кого цю владу зобов'язані використувувати» [2, с. 445].

В юридичній науковій літературі такі поняття як «конституція», «суверенітет народу», «верховенство права», «права людини», «розподіл влад» розглядаються в тісному взаємозв'язку і вважаються демократичними атрибутами тієї чи іншої держави.

Появу писаних конституцій частково пов'язують з Шарлем Монтеск'є і його обґрунтуванням доктрини розподілу влад. Він вважав, що права та свободи людини можуть бути забезпечені лише при суворому розподілі влад, що знайшло своє закріплення в світовій практиці конституціоналізму. Велике значення мало положення Декларації прав людини і громадянина 1789 року про те, що там де

немає розподілу влад і забезпечення прав людини і громадянина немає конституції (ст. 16). З тих пір поняття «конституція» стало політико-правовим терміном з чітко визначеним значенням. При цьому, розподіл влад як основна ознака конституційного державного устою поступилася місцем іншій ознаці, а саме участі народного представництва в державних справах.

Варто зазначити, що для конституційної держави є властивими дві особливості, які мають істотне значення. Це, по-перше народовладдя, тобто участь народу безпосередньо або опосередковано через обраних ним представників в законодавстві і контролі за його виконанням, і, по-друге, обмеження державної влади закріпленими в конституції правами і свободами людини і громадянина [3,35].

Концепція народного суверенітету зберегла свою актуальність і в умовах сьогодення, оскільки вона закріплена майже у всіх демократичних конституціях світу. Не є виключенням і Конституція України 1996 року.

Стаття 5 Конституції чітко визначила, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Варто звернути увагу також на те, що в преамбулі до Конституції України визначено, що Верховна Рада України приймає Конституцію від імені Українського народу, яким є громадяни всіх національностей [4, с. 3].

Саме таке конституційне закріплення інституту суверенітету народу дає нам підстави для визначення окрім державного суверенітету ще двох форм суверенітету — суверенітету народу та суверенітету націй (національного).

На думку Ю. Тодики, політико-правове положення, що визначено преамбулою є важливим в тому аспекті, що в XX столітті виникло поняття «суверенітет націй», яке ототожнюється з повновладдям нації або правом нації на самовизначення аж до створення національної держави [5, с. 153].

М. Баглай вважає, що юридичне значення даного поняття до кінця не є визначеним, так як жодна багатонаціональна держава не стане закріплювати «право» на руйнування своєї єдності [2, с. 445].

На нашу думку, навпаки, у більшості конституцій світу закріплюється принцип територіальної цілісності. Стаття 2 Конституції

України зазначає, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

В умовах сьогодення в жодному багатонаціональному суспільстві держава не може дозволити собі закріпити статус мононаціональної, оскільки завжди може виникнути небезпека національної ворожнечі та сепаратизму. Виходячи з цього Україна, яка позиціонує себе як демократична і правова забезпечує національним меншинам право на реалізацію власних національних цінностей і інтересів. Так, стаття 11 Конституції України чітко визначає, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

Якщо ще раз повернутися до змісту статті 5 Конституції України, то можна сміливо стверджувати, що народ є єдиним і неподільним суб'єктом джерелом влади [5, с. 153], що дає нам підстави для вирішення проблеми «двох суверенітетів».

Будь-яка нація реалізує свої національні інтереси в межах саме такого розуміння. Це не означає, що будь-яка нація має право створювати свою державу. Аналіз змісту статті 5 дає нам підстави визнавати, що суверенітет належить не окремим частинам народу, а народу в цілому. Тому прояв будь-якої ворожнечі і сепаратистські рішення суперечать змісту Конституції. Право народу бути повновладним на своїй території визначається статтею 73 Конституції, де зазначено, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України.

Отже, народний суверенітет означає повновладдя народу, тобто володіння народом політичними та соціально - економічними засобами для реальної участі у здійсненні влади та управлінні державними та суспільними справами. Тлумачення конституційного положення щодо повновладдя народу дається в Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 (справа про здійснення влади народом). Власне, в Рішенні зазначено, що положення ч.2-їст.5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народові. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлен-

ня через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією та законами України, через органи державної влади та місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України.

Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими [6, –8].

Своє ставлення до розуміння народного суверенітету свого часу висловлював професор В. Ф. Погорілко, який визначав, що народний суверенітет — це природне право народу бути верховним і повновладним на своїй території. Суверенітет, на його думку, є потенційним і реальним. Потенційним суверенітетом володіє практично будь-який етнос, незалежно від того, має він свою державність чи ні, оформився він у таку історичну спільність, як народ, визнаний він іншими державами і націями чи ні.

Реальний суверенітет — це втілення в життя суверенних прав народу, його волі йти таким шляхом, який він вважає найкращим. Суверенна воля народу України сформована і втілена у відповідних документах (передусім у Конституції України), і є єдиним джерелом державної влади [7, с. 7].

Конституція України закріплює суверенітет народу в тісному зв'язку з необхідністю забезпечення прав і свобод людини і громадянина. В силу природного права, яке закладено в поняття народного суверенітету, народ повноважний виявляти супротив будь-якій спробі насильницького повалення конституційного ладу.

Суверенність є основною ознакою конституційного ладу України, зміст якої полягає у визначенні, встановленні і можливості його зміни лише волею народу. Як зазначає стаття 5 Конституції України, право визначати і змінювати конституційний лад України належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами. Суверенність конституційного ладу означає як суверенітет народу, так і суверенітет держави (ст. 1, 5 Конституції).

Відповідно до статті 2 Конституції України її суверенітет поширюється на всю її територію. Існування на її території іноземних військових баз не допускається. Використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе лише на умовах оренди в порядку,

визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України. Так, у вищезгаданому Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 визначається, що зазначене конституційне положення треба розуміти так, що тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII [6, с. 8].

Належне виключно народове право визначати і змінювати конституційний лад в Україні не може бути привласнене у будь-який спосіб державою, її органами або посадовими особами.

Важливою гарантією народного суверенітету є заборона узурпації державної влади, під якою варто розуміти захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний чи незаконний спосіб органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями, що передбачено Рішенням конституційного Суду України (справа про здійснення влади народом) [6, 8].

Відповідно, народний суверенітет слід розглядати як природне право народу самостійно розпоряджатися своєю долею, створювати такий суспільний і конституційний лад, який відповідає його волі. Водночас народний суверенітет у площині конституційної доктрини повинен мати певні обмеження, мета яких — захист конституційних цінностей. Необхідність таких обмежень пов'язана з особливостями механізмів волевиявлення народу. І референдум, і вибори — це такі форми волевиявлення, які забезпечують ухвалення відповідного рішення чи обрання депутатського корпусу певною більшістю виборців. Таким чином здійснення влади народом фактично підміняється владою більшості і відкидає пошук соціального компромісу, що можливе в рамках представницького органу. З вітчизняної та закордонної практики державного будівництва ми знаємо багато прикладів, коли більшість постановляла рішення, що призводили до скасування конституційного ладу, встановлення тоталітарних та авторитарних режимів. Достатньо згадати референдум, який було проведено в Німеччині в 30-х роках ХХ століття з питання поєднання в одній особі посад президента і канцлера [8, с. 80].

Отже, Конституція України визначає суверенітет народу та суверенітет держави. І, безперечно, враховуючи вищезазначене варто визнати, що перевага віддається суверенітету народу. Даний підхід можна пояснити тим, що держава, її органи і посадові особи виступають як представники народу, що є підставою для визначення пріоритетності представницької функції органів влади. Мається на увазі те, що влада не є всемогутньою, вона обмежується зобов'язаннями відносно народу загалом і до громадян зокрема. При цьому, варто пам'ятати, що конституційно закріплені права і свободи людини і громадянина не є вичерпними і не можуть бути скасовані, а також те, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Зміст даної норми слід розуміти так, що єдиний орган законодавчої влади в Україні — Верховна Рада України є загальнонаціональним, представницьким органом українського народу не може внести ті зміни до Конституції України, які погіршують статус особи.

Як вважає Ю. Тодика, законодавча влада, яка найбільш повно втілює в представницькій демократії суверенітет народу, не може бути наділена необмеженими повноваженнями [5, с. 153].

Виходячи з цього варто визнати, що держава, її органи й посадові особи у своїй діяльності керуються винятково волею та інтересами народу України і слугує їх практичній реалізації. Будь-яке обмеження повноти народовладдя на рівні всієї держави чи окремих її територій не допускається. Але, разом з тим, аналізуючи зміст окремих норм Конституції України, можна визнати встановлення певних обмежень народного суверенітету. Наприклад, К. В. Арановський виділяє формальне і змістовне його обмеження [9, с. 128].

Формальне обмеження виявляється у тому, що Конституція України, насамперед, у статті 69 визначає форми народного волевиявлення — вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії, а також процедуру їх застосування. Статтею 74 Конституції України визначено, що референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії., що можна визначати як гарантію проти спонтанних проявів народовладдя.

За змістом народний суверенітет обмежується правами людини. Власне, стаття 157 Конституції України зазначає, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування

чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України.

Конституція не може бути змінена в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Відповідно, дана заборона має абсолютний характер і не залежить від способу зміни Конституції України — Верховною Радою України чи всеукраїнським референдумом.

Отже, Конституція України 1996 року створила всі правові підстави для забезпечення суверенітету народу, а суверенітет народу посідає пріоритетне місце в питанні співвідношення народного і державного суверенітету.

Використана література:

1. *Юридична* енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відпов. ред.) та ін. — К.: «Укр. Енцикл.», 2002. — Т. 4: Н—П. — 717 с.
2. *Баглай М. В., Туманов В. А.* Малая энциклопедия конституционного права. — М., 1998. — 506 с.
3. *Карпов Н. И.* Исторический очерк представительных учреждений в Западной Европе. Конституционное государство: Сб. статей. — 2-е. изд. С.-Пб., 1995. — 35 с.
4. *Конституція* України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 18 серп. 2011 р.: (офіц. текст). — К.: Паливода А. В., 2011. — 56с.
5. *Тодика Ю. М.* Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.
6. *Рішення* Конституційного Суду України № 6-рп/2005 від 05.10.2005 р. / Конституція України. Огляд і коментарі В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка. — К.: Наукова думка, 2006. — 209 с.
7. *Конституційне* право України / За заг ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 1999. — 734 с.
8. *Кравченко В. В.* Конституційне право України: Навчальний посібник. — Вид.6-те, виправл. та доповн. — К.: Атіка, 2007. — 592 с.
9. *Арановский К. В.* Государственное право зарубежных стран: Учебник для вузов. — М.: Издательская группа «ФОРУМ» — «ИНФРА-М», 1998. — 369 с.

М. В. САВЧИН,

доктор юридичних наук, доцент,
директор Центру правотворчості
Ужгородського національного університету

**ОСОБЛИВОСТІ СИНТЕТИЧНОЇ МЕТОДОЛОГІЇ
ДОСЛІДЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЯВИЩ І ПРОЦЕСІВ**

Конституційно-правова реальність така багатогранна і багатоманітна у силу мови і стилю конституції, «відкритого» характеру конституційного тексту (С. Шевчук), що вирішення тих чи інших проблем конституційного характеру залежить від того, в якій площині воно лежить — зокрема, встановлення конституційного порядку, реалізації, інтерпретації чи правового захисту конституції. У залежності від цього контексту є відповідні вимоги як до доктринальних досліджень, так і впровадження конституційних цінностей, принципів і норм у життя та їх правового захисту.

У цій статті піде мова саме про власний методологічний інструментарій науки конституційного права, а також вплив на нього двох суміжних методологій досліджень — теорії ігор та економічного аналізу права. У цьому ключі дослідження конституційних явищ і процесів здійснюється у контексті ліберальної (В. Речицький, С. Шевчук) і ліберально-демократичної доктрини конституціоналізму (А. фон Богданді,).

Сукупність власне спеціальних юридичних методів дослідження конституційних явищ і процесів складають формально-юридичний, статистичний, правового моделювання, юридичної герменевтики, порівняльно-правовий методи.

Формально-юридичний метод, який ґрунтується на функціональному, структурному та логічному аналізові конституційних явищ і процесів, дає змогу розкрити догматичні засади конституційного права. Метод формальної юридичної логіки має істотне значення для визначення основних понять юридичних конструкцій, правових засад діяльності інститутів громадянського суспільства та публічної влади, здійснення законодавства, управління та інтерпретації конституційних норм (А. Крусян). Ефективність формально-догматичного методу досягається через належне володіння засобами юридич-

ної техніки (понятійний апарат, мова і стиль конституції, способи інтерпретації конституційного тексту, техніки прямих і зворотних посилянь, техніки генеральних і спеціальних застережень, співвідношення загальних і спеціальних норм, особливостей темпоральної і територіальної чинності правових актів, специфіки співвідношення актів конституційної юрисдикції *ex nunc* і *ex tunc*, що має важливе значення при наявності інституту конституційної скарги тощо). Сучасною тенденцією є застосування формально-юридичного методу у контексті соціальних цінностей, що підлягають правовому захистові (Р. Циппеліус), або визначення меж свободи розсуду органів публічної влади, зокрема судових установ (А. Барак).

Статистичний метод допомагає виявляти окремі тенденції розвитку конституційних явищ і процесів, оцінювати їх вплив на суспільні відносини. Якнайширше цей метод застосовується при аналізі даних щодо виборчого процесу, проведення референдумів, підзвітності депутатів чи урядів. Науковий інтерес мають дані про якість регуляторного впливу законодавства, щільності (повноти) законодавчого регулювання як ознаки «якості» закону (поняття, сформульоване Європейським судом з прав людини). Також конституційні суди та аналогічні установи шляхом застереження у своїх актах можуть звертати увагу парламентів на необхідність усунення стану законодавчого упущення (недогляду) (А. Моріс), оскільки це загрожує вимогам правової визначеності та потенційно порушує права людини і основоположні свободи. Аналізуючи відповідні дані, можна сформулювати рекомендації щодо удосконалення законодавства, подолання негативних явищ у роботі державних і самоврядних структур, депутатського корпусу, окремих органів державного управління.

Метод правового моделювання застосовується з метою класифікації конституційних норм, процедур, інститутів для визначення загальних стандартів у ході правотворчості та застосуванні конституційних норм, функціонування інститутів громадянського суспільства та публічної влади. Моделювання також сприяє забезпеченню прогнозування та формулювання загальних тенденцій розвитку конституційних явищ і процесів, що у перспективі може стати предметом конституційної футурології (В. Горбатенко), зокрема проблем і закономірностей демократичних перетворень (Д. Гузіна, Дж. Перлін;

А. Лійпгарт), проведення економічних реформ (Дж. Бюкенен; Дж. Стігліц) чи підвищення ефективності інститутів публічної влади (Ф. Фукуяма); підзвітності і підконтрольності публічної влади (Р. Даль). З методом моделювання тісно пов'язані дослідження циклічності конституційних явищ і процесів (А. Медушевський), типів (Дж. Бітем) і меж легітимності публічної влади (А. Шайо, С. Шевчук), зокрема засад її демократичної легітимності (П. Розанвалон).

Метод юридичної герменевтики дозволяє визначити адекватну методику інтерпретації конституційних норм, виходячи із конституційних цінностей і принципів та з урахуванням особливостей конкретної історичної ситуації. Цей метод є похідним від загальнонаукового методу герменевтики (Г. Гадамер, С. Квіт). Яким чином поєднувати способи тлумачення конституційних норм, залежить від цілей та обсягу дослідження. Юридична герменевтика включає в себе з'ясування контексту чинності конституції, визначення співвідношення положень конституції і поточного законодавства, взаємодії законодавства та судового прецедентного права (Г. Гаджієв; П. Рабінович). У поєднанні із формально-юридичним (догматичним) методом юридичної герменевтики сприяє найбільш адекватній інтерпретації конкретної юридичної ситуації або визначення основних тенденцій розвитку конкретного конституційного інституту, явища чи процесу.

На сучасному етапі суттєво підвищується значення порівняльно-правового методу вивчення конституційних проблем (І. Гомеров; М. Козюк; Е. Танчев). Він виявляється в діахронному та синхронному порівняльному аналізі конституційних норм та інститутів. Цей метод є важливим інструментом використання позитивного досвіду, накопиченого в конституційно-правовій сфері, виявлення найбільш ефективних моделей правового регулювання (В. Осятинський; Г. Франкенберг). Засади і правила методології компаративних досліджень залежать від цілей, суті проблеми, яку необхідно вирішити, та масштабів і рівня порівняльно-правового аналізу (Я. Хасебе). Тому методи компаративних досліджень можуть по-різному поєднуватися і застосовуватися у залежності від конкретної проблеми, яку необхідно вирішити. Однак при цьому необхідно додержуватися певних фундаментальних засад.

Компаративісту в своїх дослідженнях необхідно враховувати соціальний та державний устрій країни, її правову культуру і традиції, існуючу правову інфраструктуру, рівень правової техніки юристів тощо. Дослідження комплексу соціальних та правових явищ, що впливають на процес прийняття правових рішень повинен стати наріжним каменем для формування об'єктивних критеріїв порівняльно-правових досліджень. В умовах сучасних економічних процесів зростає роль економічного аналізу права (Р. Познер), зокрема з позицій конституційної економіки (Дж. Б'юкенен), що дає змогу визначити засади пропорційності втручання держави у здійснення економічних свобод, а також економічних реформ.

Алгоритм синтетичного компаративного дослідження конституційних явищ і процесів можна здійснювати наступним чином: 1) визначення проблеми, яка потребує вирішення; 2) збір матеріалу дослідження, виходячи із особливостей правової традиції, системи джерел права та їх інтерпретації, а також правової культури правил, процедур, інститутів або правових систем, які порівнюються; 3) визначення нормативної основи порівняльно-правового дослідження; 4) визначення зворотного впливу стану законодавства і судової практики; 5) визначення юридичної природи інтерпретації правових норм можна вести за такими параметрами.

Методологія порівняльно-правових досліджень конституціоналізму повинна базуватися на таких основних принципах їх компліментарності: додержання вимог наукової та професійної етики юриста; незаангажованість та неупередженість досліджень; функціоналізм; поєднання концептуалізму із конкретно-прикладними методами дослідження; синтетизм та поліваріантність робочих гіпотез; застосування інструментів формальної юридичної логіки та юридичної техніки; досягнення академічної та прикладної прийнятності та коректності результатів дослідження.

Виходячи із загального аналізу системи методів у конституційному праві та виходячи із об'єкту і предмету, мети і завдання цього дослідження конституціоналізм та конституція як суспільно-політичні феномени можуть досліджуватися за таким синтетичним підходом.

1. Екстраполяція емпіричного досвіду на доктрину конституціоналізму та динаміку політико-правових інститутів. Суспільно-політичні інститути переконливо свідчать на користь ефективності

соціальних норм і процедур (К. Поппер; Р. Патнам). Таким чином, інститути громадянського суспільства, політичної системи, органи публічної влади, побудовані на мережі соціальних зв'язків свідчать у свою чергу про ефективність правових норм і процедур. Водночас компаративний аналіз моделей конституціоналізму свідчить, що цього не достатньо. Адже виникає замкнене коло: відсутність або неефективність правових процедур і правил зумовлює неефективність згаданих інститутів — недоліки інститутів є об'єктивною перешкодою правових реформ. В Україні продовжується дискусія про межі втручання у сферу приватної сфери, що визначає власне засади демократичної конституційної державності. Отже, виникає питання щодо критеріїв формування конституційних правил і процедур. Така екстраполяція емпіричного досвіду на конституційні явища і процеси досить часто призводить до використання міждисциплінарних підходів, що притаманно, зокрема, для застосування системного методу, юридичної герменевтики, правового моделювання тощо.

2. Взаємозв'язок соціальних цінностей та конституційних явищ і процесів. Динаміка конституційних явищ і процесів свідчить, що вони зумовлені певною структурою суспільства, мереживом соціальних зв'язків та усталених стереотипів поведінки. Оскільки соціальні патерни є результатом спонтанних соціальних процесів, відтворюються у поведінці та певним чином еволюціонують, то існують певні фактори, що обумовлюють природу цих явищ (Д. Ріхерз). Таким чином структуру конституціоналізму та природу конституції розуміє ліберальна (Т. Аллан) та постмодерна доктрини (К.-Г. Ладбор). Водночас лібералізм акцентує увагу на мінімізації втручання публічної влади у приватну автономію, натомість постмодерн — на диференціації, правах і свободах людини, культурний релятивізм. Однак емпіричні дані свідчать як про суспільну необхідність та легітимність втручання, так і об'єктивні межі культурного релятивізму, що зумовлює нинішні явища делегування частини суверенних повноважень наднаціональним інститутам (А. фон Богданді). На міжцивілізаційному рівні видно відмінності у системі правових норм і процедур, які зумовлені структурою суспільства та особливостями соціальних зв'язків. Однак зміст конституційних норм та процедур зумовлений своєрідним їх каркасом, який зумовлений тяглістю відповідних конституційних традицій, що пов'язано континуїтетом. Оскільки пра-

вила у суспільстві складаються спонтанно, то процес їх реалізації, наслідком чого є певний конституційний порядок, уявляється як нелінійний. Тому розкриття цього процесу ґрунтується на певних параметрах з їх релятивними зв'язками, оскільки сьогодні в світі спостерігається плюралізм конституційних традицій, систем та моделей конституціоналізму. Отже необхідно з'ясувати, які соціальні блага забезпечуються конституційним захистом, яка їх вага у суспільному житті, мова йде про конституційні цінності (В. Нерсисянц; М. Савчин; С. Шевчук).

3. Ієрархія конституційних цінностей та нормативна природа конституції. Як нормативно-правовий акт конституція володіє певними ознаками. З точки зору юридичного позитивізму писана конституція задовольняє вимогам правової визначеності, оскільки містить у собі каталог прав і свобод людини та межі здійснення публічної влади. Однак структура конституції зумовлена саме ієрархією соціальних цінностей, які забезпечуються конституційним захистом (С. Шевчук). Адже набуває поширення процес конституціоналізації цінностей, які не можуть бути предметом ревізії ні за яких умов. З одного боку, це свідчить про консервативні інтенції сучасного конституціоналізму, з другого — про надпозитивний характер соціальних цінностей, які підлягають конституційному захистові. Завдяки цьому визначається власне структура сучасної конституції та її властивості як засобу легітимації суспільного порядку (Д. Гузіна, Дж. Перлін). За таких умов спостерігається плюралізм джерел конституційного права, оскільки це пов'язано із конвергенцією національних правових систем (П. Біркіншоу), гетерогенністю самого конституційного права, яке знає різні правові засоби формування юридичних конструкцій, правил і процедур (Д. Ріхерз).

4. Структура та дія конституції. Конституційні цінності істотно впливають на структуру конституції, що зумовлює логіку втілення її положень у життя. Певною мірою спостерігається взаємозв'язок між структурою конституції та ступенем її реалізації, що зумовлює інституціональну компоненту конституційного порядку (М. Панов, Л. Герасіна). На нашу думку, структуру сучасної конституції складають такі основні компоненти: гідність та права людини, договір, демократія, народний суверенітет, парламентаризм, уряд та адміністрація, судовий конституційний контроль і правосуддя. З формально-юри-

дичної точки зору також спостерігається внутрішня структуризація конституції за ступенем юридичної сили її положень. Така структуризація зумовлена такою схемою: положення конституції, що не підлягають переглядові — положення, які потребують особливої процедури перегляду і вони виступають критерієм для конкретних приписів конституції — основні вимоги до законодавства, адміністративної та судової практики, які ґрунтуються на положеннях конституції. Тоді структура Конституції України виглядатиме так: права і свободи людини, державний суверенітет, територіальна цілісність — розділи I, III та XIII — інші положення Основного Закону.

Виходячи із природи конституції, методологічний апарат конституціоналізму має давати адекватні відповіді щодо визначення меж легітимного правління, яке має відповідати критеріям неприпустимості свавілля через поділ влади та гарантії прав людини і основоположних свобод. Саме у цьому ключі має розглядати дія конституції розглядається як механізм установчої влади, реалізації, тлумачення та її правового захисту у контексті конституційного порядку.

Використана література:

1. Аллан Т.Р.С. Конституційна справедливість. Ліберальна теорія верховенства права / Т.Р.С. Аллан [пер. з англ. Р. Семківа]. — К. : Видавничий дім «Кієво-Могилянська академія», 2008. — 385 с.
2. Верник О. І. Межі державної влади (монографічне дослідження) / О. І. Верник, П. В. Куфтирєв, А. Д. Машков [та ін]. — К.: Укр. Центр духовної культури, 2001. — 267 с.
3. Визначення і вимірювання демократії / За ред. Д. Бітема; пер. з англ. Г. Хомечко. — Львів: Літопис, 2005. — 318 с.
4. Гадамер Ганс-Георг. Істина і метод / Ганс-Георг Гадамер; Олександр Мокровольський (пер.). В 2-х т. — К.: Юніверс, 2000. — 464 + 478 с.
5. Гаджиев Г. Проблемы толкования Конституции и законов Конституционным Судом / Гаджиев Г. — М.: Юристъ, 2001. — 252 с.
6. Гомеров И. Н. Государство и государственная власть / И. Н. Гомеров. — М.: ЮКЭА, 2002. — 832 с.
7. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування: Теорія, методологія, практика / В. П. Горбатенко. — К.: Генеза, 2006. — 400 с.
8. Даль Р. Демократия и ее критики / Р. Даль; пер. с англ. Под ред. М. В. Ильина. — М.: РОССПЭН, 2003. — 576 с.
9. Квіт С. Основи герменевтики: Навчальний посібник / С. Квіт. — К.: Видавничий дім КМ Академія, 2003. — 242 с.
10. Козюк М. Н. Модели правопонимания / М. Н. Козюк // Новая правовая мысль. — 2003. — № 2 (3). — С. 2–5.

11. *Ладер К.-Х.* Теория аутопойезиса как подход, позволяющий лучше понять право постмодерна (от иерархии норм к гетерархии изменяющихся паттернов правовых ингеротношений) / К.-Х. Ладер // Правоведение. — 2007. — № 1. — С. 13 — 42.
12. *Медушевский А. Н.* Теория конституционных циклов / А. Н. Медушевский; Гос. Ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. — 574, [1] с. — Библиогр.: 512 — 533. — Алф. указ.: с. 554—570.
13. *Осятынський В.* Парадоксы конституционного заимствования / В. Осятынський // Сравнительное конституционное право. — 2004. — № 3. — С. 53 — 67.
14. *Патнам Роберт Д. та ін.* Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії / Р. Д. Патнам разом з Р. Леонарді та Р. Й. Нанетті [Пер. з англ. В. Ющенко]. — К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. — 302 с.
15. *Политико-правовые ценности: история и современность* / Под ред. В. С. Нерсесянца. — М.: Эдиторал УРСС, 2000.
16. *Політико-правові інститути сучасності: Структура, функції, ефективність* / За заг. ред. М. І. Панова, Л. М. Герасіної. — К.: Ін Юре, 2005. — 382 с.
17. *Поппер К. Р.* Відкрите суспільство та його вороги. В 2 т. / К. Р. Поппер. — К., 1994. — Т. 1: Чари Платона. — 444 с.
18. *Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб.* / М. П. Орзіх, М. В. Афанасьєва, В. Р. Барський [та ін.]; за ред. М. П. Орзіха. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 272 с. — Бібліогр.: с. 253—261. — (Серія «Проблеми сучасної конституціоналістики». Випуск 1).
19. *Рабінович П.* Правотлумачення і герменевтика (за матеріалами практики Конституційного Суду України) / П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. — 2006. — № 4. — С. 13—21.
20. *Рабінович П. М.* Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини) / П. М. Рабінович, С. Є. Федик. — Львів: Строн», 2004. — 124 с.
21. *Радбрух Г.* Філософія права / Г. Радбрух; пер. с нем. — М.: Междунар. отношения, 2004. — 240 с.
22. *Речицкий В.* Конституционализм. Украинский опыт: Права людини: Спеціальний випуск інформаційно-аналітичного бюллетеня / В. Речицкий. — Х.: Харьковская правозащитная группа, 1998. — 124 с.
23. *Розанвалон П.* Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність / П. Розанвалон; пер. з фр. Є. Марічева. — К.: Видавничий дім «Киево-Могилянська академія», 2009. — 286 с.
24. *Ролз Дж.* Теорія справедливості / Джон Ролз; пер. з англ. О. Мокровольський. — К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. — 822 с.
25. *Ромашов Р. А.* Метод цикличности как инструмент сравнительно-антропологического анализа государства / Р. А. Ромашов // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку. Зб. статей / За ред.

- Ю. С. Шемшученка, Л. В. Губерського, І. С. Гриценка; упор. О. В. Кресін. — К.: Логос, 2009. — С. 51—57.
26. *Савчин М. В.* Методологія порівняльного правознавства у контексті зближення правових культур та соціогуманітарного виміру права // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: Зб. наук. статей / За ред. Ю. С. Шемшученка, О. В. Кресіна; Упор. О. В. Кресін, О. М. Редькіна, за участі К. О. Черніченка. — К.: ІДП ім. В. М. Корецького НАНУ, Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, Київський університет права НАНУ, 2006. — С. 136—144.
27. *Стігліц Дж.* Глобалізація та її тягар / Дж. Стігліц [пер. з англ. А. Іщенко]. — К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2003. — 252 с.
28. *Танчев Е.* Возникающий наднациональный конституционализм и современные системы конституционного контроля / Е. Танчев // Сравнительное конституционное обозрение. — 2007. — № 4 (61). — С. 7—93.
29. *У пошуках правильної парадигми: Концептуальні перспективи посткомуністичного переходу у країнах Східної Європи: пер. з англ.* / За ред. Д. Гузіни; гол. ред. серії і автор передм. Дж. Перлін; наук. ред. О. Кокорська. — К.: Ай Бі, 2003.
30. *Франкенберг Г.* Критические сравнения. Попытка оживить сравнительное правоведение / Г. Франкенберг // Сравнительное конституционное право. — 2004. — № 3. — С. 68—76; — 2004. — № 4. — С. 95—112.
31. *Фукуяма Ф.* Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке / Ф. Фукуяма. — М.: АСТ, 2006. — 221 с.
32. *Хасебе Я.* Конституционные заимствования и политическая теория / Я. Хасебе // Сравнительное конституционное обозрение. — 2005. — № 4 (53). — С. 81—92.
33. *Циппеліус Р.* Філософія права / Р. Циппеліус. — К.: Тандем, 2001. — 300 с.
34. *Циппеліус Р.* Юридична методологія / Р. Циппеліус; переклад, адаптація, приклади з права України та список термінів Р. Корбуга. — К.: Реферат, 2004. — 176 с.
35. *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо; пер с англ. — М., 2001. — 292 с.
36. *Шевчук С.* Основи конституційної юриспруденції / С. В. Шевчук. — К.: Український центр правничих студій, 2001. — 294 с.
37. *Adams Maurice.* Constitutional Review by the Judiciary in the Netherlands. A Matter of Politics, Democracy or Compensating Strategy? / Maurice Adams, Gerhard van der Schyff // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht. — 2006. — Vol. 66. — S. 399—414.
38. *Barak A.* Judicial Discretion / A. Barak. — New Haven: Yale University Press, 1989. — 270 p.
39. *Birkinshaw Patrick.* Supranationalism, the rule of law and constitutionalism in the Draft Union Constitution / Patrick Birkinshaw // Yearbook of European law, 2004, No 23, p. 199—233.

40. *Buchanan J.* Liberty, Market and the State: Political Economy in the 1980s. / J. Buchanan — New York: New York University Press, 1986. — 278 p.
41. *Constitutional Values: Governmental Power and Individual Freedom.* Ed. by E. Daniel. — Hall: John Feldmeier, 2008.
42. *Constitutionalism: Philosophical Foundation.* Ed. by A. Larry. — New York: Cambridge University Press, 1998. — 319 p.
43. *Habermas J.* Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats / J. Habermas. — Frankfurt am Mein: Suhrkamp, 1992. — 704 s.
44. *Lijphart Arend.* Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989–91 / Arend Lijphart // *Journal of Theoretical Politics.* — 1992. — № 4.
45. *Richers D.* Postmoderne Theorie in der Rechtsvergleichung? / D. Richers // *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht.* — 2007. — № 67. — S. 509–540.
46. *von Bogdandy A.* State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approach / A. von Bogdandy, S. Haussler, F. Hanschmann, R. Utz // *Max Planck Yearbook of United Nations Law, Volume 9, 2005, p. 579–613.*

О. В. СКРИПНЮК,

*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
керівник відділу зв'язків з державними органами
та міжнародними організаціями НАПрН України,
Заслужений юрист України*

ПРОВІДНИЙ ВІДДІЛ КОНСТИТУЦІОНАЛІСТИКИ УКРАЇНИ

Сьогодні відділ конституційного права і місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України є однією із найпотужніших академічних наукових шкіл в галузі конституційного права Він має тривалу історію свого формування та розвитку. Свої витоки він бере з 1949 р., коли був заснований Сектор держави і права АН УРСР. Розвиток її відбувався як в межах структурних підрозділів Інституту, які здійснювали конституційно-правові дослідження, так і поза ними. Значний внесок в її формування внесли вчені, які працювали в інших, споріднених з конституційним

правом, секторах, відділах та інших допоміжних структурних підрозділах Інституту.

Біля витоків зародження і формування відділу конституційного права стояли такі відомі вітчизняні вчені-державознавці, конституціоналісти, як А. П. Таранов, В. М. Терлецький, В. Є. Бражников та інші. Однією з найкolorитніших постатей, що стояла біля витоків формування відділу був Анатолій Павлович Таранов (1912–1999) — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, відомий вчений-правознавець, талановитий організатор вітчизняної науки, дослідник державного та конституційного права, який з 1952 р. працював у Секторі держави і права АН УРСР. Наукова доля була схильною до нього і піднесла його до висот визнання не тільки як провідного вченого в галузі конституційного права Інституту держави і права, але й всієї України.

Післявоєнний розвиток держави, суспільства і права був тісно пов'язаний з поступовою демократизацією суспільно-політичного та державного життя, зростанням ваги та ролі України в СРСР і на міжнародній арені, як однієї з країн-засновниць ООН та вимагав нового теоретичного осмислення проблеми державного (конституційного) права і державного будівництва. Основними проблемами конституційно-правових досліджень цього періоду були теоретичні питання Основного Закону, конституційне будівництво і розвиток держави в Україні, проблеми державно-політичного управління, роль, форми і методи діяльності представницьких органів влади (Рад депутатів трудящих). Зазначені проблеми безумовно були визначальними для наукового пошуку самого А. П. Таранова як науковця і як для завідувача відділу і заступника директора Інституту. А. П. Таранов досліджував проблеми теорії конституційного процесу і політичної системи держави, конституційних прав і обов'язків громадян, конституційних принципів і норм тощо [1, с. 18]. Починаючи з 1951 р. його перу належить ціла серія вагомих наукових праць: «Історія Конституції Української РСР 1929 р.» (1951), «Утворення та розвиток СРСР» (1952), «Депутат районної Ради, його права і обов'язки» (1953), «Культурно-освітня робота місцевих рад депутатів і трудящих» (1954), «Конституція СРСР — Конституція перемінного соціалізму» (1956), «Історія Конституції Української РСР» (1957), «Конституція СРСР і УРСР» (1959), «Радянський депутат» (1959),

«Демократія мільйонів трудящих» (1961), «Конституція СРСР і УРСР» (1961), «Основні принципи Конституції Української РСР» (1962), «Політична організація суспільства Української РСР» (1966), «Конституція загальнонародної держави» (1980), «Конституційні права і обов'язки радянських громадян» (у співавт., 1985), «Конституція УРСР: реалізація її принципів і норм» (у співавт., 1988). Це лише перелік основних його праць, які відображають основні напрямки і тенденції конституційно-правових (державно-правових) досліджень, які здійснювались в Україні. А. П. Таранов брав активну участь у розробці Конституції УРСР 1978 р. та Конституції України 1996 р.

Важливим кроком на шляху до активізації конституційно-правових досліджень стало створення в Секторі держави і права на громадських засадах наукової групи вчених з дослідження проблем радянського державного і адміністративного права, провідним напрямком роботи якої стали конституційно-правові дослідження. В. П. Таранов згуртував навколо себе талановитих вчених-дослідників, таких як В. М. Терлецький, В. Є. Бражников, І. П. Бутко та ін.

В. М. Терлецький (1916–1979 рр.), маючи великий досвід державної служби та роботи в УРЕ, в 1967–1968 рр. та в 1972–1978 рр. завідував відділом проблем радянського будівництва Сектора держави і права. Основним напрямком його наукових досліджень були органи державної влади. Цій проблемі були присвячені такі його наукові праці як «Ради депутатів трудящих Української РСР у період завершення будівництва соціалізму (1938–1958 рр.)» (1966), «Політична організація суспільства» (у співавт., 1967), «Вчення Карла Маркса про державу та право і сучасність» (1968), «Політична організація розвинутого соціалістичного суспільства (правові питання)» (у співавт., 1976) та ін.

До цієї когорти конституціоналістів-прешопродіців по праву належав В. Є. Бражников (1923–1991 рр.). Працюючи в Секторі держави і права, він досліджував конституційно-правові проблеми організації діяльності і статусу місцевих органів влади, статусу депутата, функціонування виборчої системи, розвиток політичної організації суспільства, які знайшли втілення в його основних працях: «Обласна рада депутатів трудящих» (1959), «Місцеві ради УРСР на новому етапі» (1962), «Нормативне регулювання діяльності місцевих рад»

(1982), «Керівництво рад народних депутатів економічним і соціальним розвитком» (1986) та ін.

А. П. Таранов, В. М. Терлецький та В. Є. Бражников за розробку проблем конституційно-правової тематики та загальних проблем теорії та історії держави і права у двохтомній «Історії держави і права Української РСР (1917–1967)» (К., 1967) та «Истории государства и права Украинской ССР» (К., 1976) були удостоєні Державної премії УРСР 1981 р.

Четвертою знаковою особистістю серед вчених-конституціоналістів був І. П. Бутко (1929–1995 рр.). Маючи великий досвід роботи в органах прокуратури та УРЕ, він пройшов шлях спочатку у Секторі, а потім в Інституті від старшого наукового співробітника до головного наукового співробітника, завідувача Сектору. З 1992 р. він очолював Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України, працював головним науковим консультантом групи наукових консультантів секретаріату Верховної Ради України. До кола наукових інтересів І. П. Бутка входили проблеми державного будівництва, теорії функціонування місцевих рад, становлення та розвитку місцевого самоврядування та інші. Серед його основних праць варто згадати: «Виконавчий комітет місцевої ради народних депутатів» (1980), «Ради народних депутатів» (1981), «Радянське будівництво» (1988), «Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції» (1994) та ін. Він брав участь у розробці проекту Конституції УРСР 1978 р, Конституції України 1996 р., ряду законопроектів, спрямованих на розбудову Української держави, розвиток і формування її національної системи.

Протягом другої половини 50-х — першої половини 60-х рр. ХХ століття цією генерацією вчених було закладено основи формування академічної школи конституційного права в Інституті.

У другій половині 60-х — 70-х рр. конституційно-правові дослідження здійснювались в межах кількох підрозділів Сектору, а з 1969 р. — Інституту держави і права, на базі яких з часом був створений відділ конституційного права. У 1965 році після чергового кадрового зростання і реалізації Сектору держави і права та удосконалення його структури зі створенням науково-дослідних відділів дослідження конституційно-правової тематики здійснювалось в межах відділу теоретичних і конституційних проблем Радянської

держави на чолі з завідувачем відділу Б. М. Бабієм та відділу проблем державного і господарського управління на чолі з А. П. Тарановим. А в 1967 році на базі відділу теоретичних і конституційних проблем Радянської держави було створено відділ проблем радянського будівництва, який очолив В. М. Терлецький, головною метою якого було визначено дослідження проблем державного будівництва в УРСР, зокрема, розробка теоретичних основ організації і діяльності представницьких органів держави, розвиток радянської виборчої системи, організаційної структури, компетенції, форм і методів діяльності Рад депутатів трудящих, участі у їх роботі громадських організацій, удосконалення системи виконавчо-розпорядчих органів державної влади та ефективності їх діяльності [2, с. 78].

У 1972 р. відбулась реорганізація відділу проблем державного і господарського управління у два відділи. Було утворено відділ проблем політичної організації радянського суспільства, головним завданням якого було визнано дослідження проблем державного права. У зв'язку з розвитком конституційного процесу, підготовкою до конституційної реформи в СРСР в 1976 р., відділ було перейменовано на відділ проблем державного (конституційного) права на чолі з А. П. Тарановим. З прийняттям у 1977 р. нової Конституції СРСР та початком роботи над оновленням Конституції УРСР в 1978 р. відділ проблем державного (конституційного) права зазнав реорганізації у відділ конституційного права і вдосконалення законодавства. Це був дуже відповідальний для конституціоналістів країни та Інституту держави і права період пов'язаний з розвитком вітчизняної теорії конституціоналізму та активною роботою над проектом нової Конституції УРСР. Всі провідні вчені конституціоналісти були залучені до робочих груп з підготовки нової Конституції.

Починаючи з 1979 року протягом трьох років відділ проблем конституційного права і вдосконалення законодавства очолював нинішній директор Інституту Ю. С. Шемшученко. Це був час подальшого якісного формування академічної школи конституційного права, її зміцнення і кадрового забезпечення. Було досягнуто значних успіхів у підготовці нової генерації науковців-конституціоналістів. Проводилась активна робота з підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації на здобуття наукових ступенів в галузі конституційного права. Зокрема, ще на початку 70-х років захистили свої кандидатські дис-

ертації представники нового покоління вчених-конституціоналістів: В. Ф. Погорілко «Роль місцевих Рад народних депутатів у здійсненні господарсько-організаторської функції Радянської держави» (1970 р.) та Г. О. Мурашин «Органи прокуратури в механізмі Радянської держави» (1973 р.) та ін. З цими іменами протягом тривалого періоду було пов'язане здійснення фундаментальних конституційно-правових досліджень та адміністративно-організаційне керівництво і зміцнення структурного підрозділу Інституту, а відповідно і відділу конституційного права. Обоє вони тривалий період обіймали посади заступника директора Інституту.

Застійні та кризові для суспільства 80-ті роки не могли позитивно позначитись на розвитку конституційно-правової науки. Незважаючи на негативні процеси, вчені-конституціоналісти досліджували теоретичні та практичні проблеми реалізації Конституції УРСР, функціонування політичної системи та її інститутів, розвиток демократії та самоврядування, вдосконалення законодавства та ін. В кінці 80-х років посилюється координація наукових досліджень та формулюються їх пріоритетні напрямки, в тому числі з конституційно-правової проблематики. В цей час колективні дослідження здійснювались в межах кількох наукових тем: «Конституція УРСР: реалізація принципів і норм», «Система і форми соціалістичного самоврядування народу», «Вдосконалення організації і діяльності Рад народних депутатів та їх ролі у прискоренні соціально-економічного розвитку країни», «Правовий статус союзної республіки і питання його вдосконалення», «Концептуальні основи Конституції союзної республіки та їх розвиток». В результаті були підготовлені фундаментальні монографічні дослідження: «Виконавчий комітет місцевої ради народних депутатів (проблеми вдосконалення організації і діяльності)» (1980), «Конституційні права і обов'язки радянських громадян» (1985), «Конституція УРСР: реалізація її принципів і норм» (1988), «Керівництво Рад народних депутатів економічним і соціальним розвитком» (1986). Великий внесок в розвиток науки конституційного права цього періоду зробили своїми індивідуальними монографічними дослідженнями Р. К. Давидов, Н. П. Гаєва, Л. Т. Кривенко, В. Ф. Погорілко, М. Ф. Селівон, В. В. Тордія, Н. Г. Шукліна.

Важливим напрямком роботи зазначеного періоду була підготовка та наукова атестація вчених з вищої наукової кваліфікації. В дру-

гій половині 80-х років захистив докторську дисертацію «Місцеві Ради в механізмі здійснення функцій Радянської держави» В. Ф. Погорілко (на той час працював у ВПШ при ЦК КПУ), корпус кандидатів наук поповнила нова генерація вчених, серед яких була Н. П. Гаєва, Ю. І. Крегул, Ю. О. Фрицький. 80-ті роки стали періодом кількох реорганізацій наукового відділу, який здійснював конституційно-правові дослідження та якісного кадрового і наукового зростання школи конституціоналістики в Інституті. У 1982 р. було утворено відділ конституційного права і радянського будівництва і його завідувачем призначено Г. О. Мурашина, а у 1988 р., в процесі чергової реорганізації структури Інституту, відділ отримав назву конституційного права і місцевого самоврядування із створенням в його складі сектора проблем місцевого самоврядування на чолі з І. П. Бутко. Керівництво відділом Г. О. Мурашин здійснював до 1991 р.

Якісно новий період у розвитку наукової школи конституційного права настав з проголошенням Декларації про державний суверенітет України та незалежності нашої держави. В аналізі конституційно-правових проблем відбувались зміни методологічних підходів, державно-правові явища почали розглядатись з позицій суверенітету, власної національної політико-правової системи.

Постання нової незалежної держави зумовило кардинальну зміну конституційно-правових досліджень та переорієнтацію вчених-конституціоналістів на наукове забезпечення формування України як суверенної, демократичної, правової, соціальної держави, конституційних засад модернізації правової системи, здійснення конституційної, судово-правової, економічної реформ, реформи соціальної сфери та ін.

Представники відділу конституційного права стали головними в Україні з розробки концептуальних проблем нової Конституції України. В межах дослідження наукової теми «Концептуальні основи Конституції союзної республіки та їх розвиток», започаткованої ще в 1989 р. під керівництвом Г. О. Мурашина, Л. Т. Кривенко, А. П. Таранова в 1990 р. до Конституційної комісії було подано Концепцію нової Конституції. Науковці відділу активно працювали у робочих групах з оновлення конституційного законодавства України, зокрема, і проекту Декларації про державний суверенітет

України, законопроектів про Раду Міністрів УРСР, про Конституційний Суд, про місцеві Ради і місцеве самоврядування [3, с. 82].

З 1991 р. пріоритетними науковими темами досліджень визначаються «Теоретичні проблеми державного суверенітету України як незалежної демократичної держави», «Проблеми правового забезпечення організації та діяльності представницької системи України на сучасному етапі». В межах останньої були підготовлені Концепція нової Конституції України та ініційований проект нової Конституції незалежної України. Результати тематичних конституційно-правових досліджень знайшли своє втілення в ряді кандидатських дисертацій, захищених на початку 90-х років, зокрема: Т. А. Костецької, В. І. Борденюка, І. А. Грицяка, Н. К. Ісаєвої.

Призначення І. П. Бутка першим головою Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого самоврядування України при Президентові України, використання організаційно-адміністративного ресурсу в поєднанні з науковим потенціалом сприяло дослідженню проблем місцевого самоврядування. В першій половині 90-х років в Інституті реалізується тема «Концепції та нормативні моделі законодавчого регулювання організації територіального самоврядування (теоретичні і практичні аспекти)» (керівники — І. П. Бутко, Р. К. Давидов). Іншою частиною співробітників відділу здійснювалась розробка теми «Конституційні проблеми розвитку суверенної України на сучасному етапі» під керівництвом Л. Т. Кривенко і Г. О. Мурашина. Крім зазначених, пріоритетними напрямками конституційно-правових досліджень 90-х років стають проблеми теорії і практики державотворення і правотворення в Україні, формування громадянського суспільства, реалізації прав і свобод людини, демократизації державних і суспільних відносин, а з 1996 р. — теоретичні і практичні проблеми Конституції та законодавства України, конституційної законності та ін.

Подальший розвиток відділу конституційного права Інституту значною мірою пов'язується з іменем В. Ф. Погорілка, який з 1993 по 2006 рр. очолює відділ конституційного права і місцевого самоврядування, а з 2001 р. стає заступником директора Інституту з наукової роботи. Він керує темою «Становлення і розвиток законодавства і законодавчого процесу в Українській державі в період

становлення її незалежності», головним результатом якої була підготовка Комплексної концепції розвитку законодавства України і галузевих концепцій, включаючи концепцію розвитку конституційного законодавства України. Ця концепція стала основою «Концепції розвитку законодавства України до 2005 р., схваленою Верховною Радою України. Провідні конституціоналісти Інституту, включаючи Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова, Г. О. Мурашина, В. Ф. Погорілка, Л. Т. Кривенко, Є. Я. Кравця та ін. як члени Конституційної комісії, Робочої групи та як наукові експерти брали участь у роботі над новою Конституцією України. У 1994 р. до парламенту було подано альтернативний проект Конституції України, який отримав назву — «Проект Конституції України Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України». Одночасно конституціоналісти Інституту на правах наукових експертів входили до складу секцій Конституційної комісії Верховної Ради України з підготовки офіційного проекту. В. Ф. Погорілко працював у складі Робочої групи Конституційної комісії, яка діяла протягом вересня-листопада 1995 р. і напрацювала проект Конституції України, який згодом був схвалений Конституційною комісією і поданий на розгляд Верховної Ради України.

З прийняттям нової Конституції України 1996 р. провідною темою наукових досліджень відділу стають проблеми теоретичних основ реалізації Конституції України. Під керівництвом В. Ф. Погорілка та Л. Т. Кривенко розробляється тема «Теоретичні проблеми реалізації нової Конституції України».

Активізації конституційно-правових досліджень в Інституті сприяло створення національної системи підготовки та атестації наукових кадрів вищої кваліфікації та затвердження в 1993 р. нового Переліку наукових спеціальностей та введення до юридичної галузі нової спеціальності — 12.00.02 — конституційне право. Згодом зазначена спеціальність була затверджена у складі спеціалізованої вченої ради Інституту з правом присудження наукового ступеня доктора і кандидата юридичних наук. Відповідно в Інституті зі спеціальності «Конституційне право» здійснювалась підготовка кандидатів і докторів наук через аспірантуру і докторантуру, а також інститут здобувача. З того часу і до сьогодні в Інституті з конституційного права були підготовлені і захищені більше 10 докторських і 40 канди-

датських дисертацій як для профільного відділу, так і для інших наукових установ та вищих навчальних закладів України. Останнім із членів відділу успішно захистив докторську дисертацію О. В. Батанов на тему «Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування».

Науковий потенціал, зосереджений у відділі конституційного права і місцевого самоврядування, на рубежі тисячоліть успішно і плідно працював в галузі наукових досліджень, науково-методичного забезпечення підготовки висококваліфікованих юристів, законопроектної та експертної роботи на замовлення органів державної влади і місцевого самоврядування, здійснював науково-просвітницьку діяльність серед громадськості тощо. У 1999 р. за редакцією В. Ф. Погорілка виходить якісно новий підручник «Конституційне право України», підготовлений колективом авторів. У 2000 р. за редакцією В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики було видано підручник «Конституційне право України» для студентів вищих навчальних закладів України та монографія В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренка «Референдум в Україні: історія та сучасність» за редакцією Ю. С. Шемшученка; у 2001 р. за редакцією В. Ф. Погорілка співробітниками відділу видана колективна монографія «Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії та практики»; у 2001 р. — монографія М. І. Ставніччук «Законодавство про вибори народних депутатів України: актуальні проблеми теорії і практики», за редакцією В. Ф. Погорілка та О. Ф. Фрицького підготовлено перший в Україні колективний підручник з муніципального права, видається монографія О. В. Батанова «Територіальна громада — основа місцевого самоврядування в Україні» та ін.

Перша половина 10-х років ХХІ ст. характеризувалась активними дослідженнями вченими-конституціоналістами актуальних проблем теорії та практики реалізації Основного Закону України, розвитку політичної системи, конституційно-правових засад безпосереднього народовладдя, форм безпосередньої демократії, основ державної влади і місцевого самоврядування та ін. Протягом 2002–2004 рр. наукові співробітники відділу розробляли тему «Конституційно-правові основи політичної системи України» (керівник — В. Ф. Погорілко). В зазначений період виходять такі основні дослі-

дження: колективна монографія «Органи державної влади України» (2002), «Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика» (2003), посібник «Виборче право України» за редакцією В. Ф. Погорілка та М. І. Ставнійчук (2003), монографія О. В. Скрипнюка «Конституція України та її функції: проблеми теорії та практичної реалізації» (2005) та «Демократія: концепції, моделі, суспільна практика» (2006). Протягом 2004–2006 рр. співробітниками відділу досліджувалась наукова тема «Джерела конституційного права України» (керівник — В. Ф. Погорілка). Також були видані науково-практичні праці «Конституція України. Науково-практичний коментар» за участю наукових співробітників Інституту та відділу — Ю. С. Шемшученка, В. Ф. Погорілка, В. Б. Авер'янова, О. В. Скрипнюка, О. В. Батанова, Н. К. Ісаєвої (2003), «Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» (2002), Текст Основного Закону з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду. Огляд і коментарі» (автори — В. Ф. Погорілка та В. Л. Федоренко) (2006), підручники: «Конституційне право України» за редакцією В. Ф. Погорілка (2006) та «Муніципальне право України» за редакцією В. Ф. Погорілка та О. Ф. Фрицького (2006).

У 2006 р. відділ конституційного права зазнав великої втрати — помер завідувач відділу, член-кореспондент НАН України, академік НАПрН України, лауреат Державної премії України в галузі науки і техніки, заслужений діяч науки і техніки України В. Ф. Погорілка, автор понад 200 наукових праць [4, с. 11].

На цей час відділ в науковому і кадровому плані став потужною науковою школою конституціоналістики в Україні. Відділ конституційного права і місцевого самоврядування очолив видатний вчений-правознавець, академік НАН України, директор Інституту Ю. С. Шемшученко, який свого часу вже керував структурними підрозділами установи, які займалися дослідженням конституційно-правової проблематики. Протягом останніх десяти років велике значення вченими-конституціоналістами надається фундаментальним дослідженням проблем теорії конституційного права, теорії Конституції, конституційним засадам реалізації народовладдя та розвитку держави як демократичної, правової, соціальної, реалізації конституційних прав і свобод людини, конституційним засадам здійснення державної влади, верховенству права і законності, роз-

будові громадянського суспільства та ін. До вагомих напрацювань слід віднести двохтомний підручник «Конституційне право України. Академічний курс» (Т. 1 — 2006 р. за редакцією В. Ф. Погорілка; Т. 2. — 2008 р. — за редакцією Ю. С. Шемшученка). В зазначений період у відділі здійснювались наукові дослідження за темами: «Конституційно-правові відносини в Україні» (2006–2008 рр. — керівник Ю. С. Шемшученко), «Актуальні конституційні проблеми організації державної влади в Україні» (2008–2010 рр. — керівник Ю. С. Шемшученко), «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики» (2009 р. — керівник О. В. Батанов), «Проблеми теорії конституційного права України» (2010–2012 рр. — керівник Ю. С. Шемшученко), «Тенденції та перспективи розвитку політичних систем і державності України та Республіки Білорусь» (2011–2012 рр. — керівник О. В. Скрипнюк), «Теоретичні проблеми розвитку законодавства на сучасному етапі (2012–2014 рр. — керівник Ю. С. Шемшученко). У 2014 р. започатковано нову тему, розраховану до 2016 р. «Держава і громадянське суспільство: конституційно-правові засади взаємодії» (керівники — Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк).

З 2006 року здійснювалась потужна результативна робота з підготовки та видання монографічних видань. Знаковими колективними дослідженнями цього періоду є: «Джерела конституційного права України» (2010, за редакцією Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика), «Правові акти місцевого самоврядування: нариси про юридичну природу» (2010), «Влада в Україні: шляхи до ефективності» (2010, за участю Ю. С. Шемшученка, О. В. Скрипнюка, О. В. Батанова та ін.), двохтомне видання «Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави» (2010, за редакцією О. В. Скрипнюка), «Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроєктне забезпечення» (2011), «Законодавчий процес і парламентська законодавча процедура в Україні» (2010, за участю О. В. Скрипнюка, М. О. Теплоука, О. І. Ющика), «Проблеми теорії конституційного права України» (2013, за загальною редакцією Ю. С. Шемшученка), «Правові основи розвитку сучасних політичних систем: досвід і перспективи» (2013, відповідальні редактори — Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк), «Інавгурація: історія та сучасність» (2013, за редакцією Ю. С. Шемшученка) та ін.

Наукові співробітники відділу брали участь у підготовці багатотомних видань «Юридичної енциклопедії»: В 6-ти тт. (1998-2004), «Антології української юридичної думки»: В 10-ти тт. (2002-2005), «Правова система України: історія, стан і перспективи»: В 5-ти тт. (2008), «Правова доктрина України»: В 5-ти тт. (2013) та ін.

Останнє десятиліття було досить результативне та плідне на індивідуальні наукові дослідження. Зокрема, були видані «Курс сучасного конституційного права України: академічне видання» (2009) О. В. Скрипнюка, «На перехресті століть. Вибрані праці» (2010) Ю. С. Шемшученка, «Конституційне право України. Академічний курс» (2010) О. В. Скрипнюка, «Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії і практики» (2010) О. В. Батанова, «Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект» (2011) М. І. Суржинського, в 2-х тт. «Диалектика права» (2013) О. І. Ющика, «Суверенітет: проблеми теорії і практики (конституційно-правовий аспект)» (2013) І. А. Куян та ін. Значна увага науковцями відділу приділялась підготовці підручників та посібників. О. В. Батанов підготував індивідуально та у співавторстві цілий науково-методичний блок з проблем муніципального права України та зарубіжних країн. За роки незалежності нашої держави відділом було підготовлено понад 100 індивідуальних та колективних досліджень. Активну участь у цьому процесі бере молоде покоління вчених. Тільки за період 2007–2014 рр. відділ поповнився молодими кандидатами наук: Н. М. Батановою (2007), М. І. Суржинським (2009), Н. Л. Омельченко (2011), А. Б. Гетьманом (2013), В. А. Стрильчуком (2014).

Співробітники відділу конституційного права ведуть активну науково-експертну і законопроектну роботу протягом останніх років, що безпосередньо пов'язано з конституційним процесом та підготовкою змін до Конституції України. Завідувач відділу, директор Інституту, академік Ю. С. Шемшученко, працюючи заступником голови Конституційної Асамблеї, забезпечив організаційно-науковий супровід оновлення Основного Закону. Відділом було підготовлено та запропоновано власний проект нової Конституції України. Сьогодні відділ становить найпотужнішу наукову школу конституціоналістів в Україні.

У складі відділу працюють: 1 академік Національної академії наук України, професор — Ю. С. Шемшученко; 2 академіки Національної

академії правових наук України: Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк; 2 члени-кореспонденти Національної академії правових наук України: Л. Т. Кривенко, Г. О. Мурашин; 5 докторів юридичних наук: Ю. С. Шемшученко, Л. Т. Кривенко, О. І. Ющик, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов; 11 кандидатів юридичних наук: Г. О. Мурашин, М. О. Пухтинський, Н. К. Ісаєва, Т. А. Костецька, Н. П. Гаєва, І. А. Куян, О. О. Семчик, Н. М. Батанова, М. І. Суржинський, Н. Л. Омельченко, А. Б. Гетьман і 1 кандидат філософських наук: В. О. Антонов; 5 аспірантів.

Сьогодні відділ конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України в стабільному розвитку. Під керівництвом академіка Ю. С. Шемшученка він здатний вирішити будь-яку найважливішу наукову проблему. Секрет успіху в мудрому керівництві, наполегливій кадровій роботі, вдалому поєднанні кількох поколінь вчених-конституціоналістів — досвідчених метрів і перспективних молодих дослідників.

Використана література:

1. *Шемшученко Ю. С.* Таранов Анатолій Павлович / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — Т. 6. — К.: «Українська енциклопедія», 1998. — С. 18.
2. *Флагман української юридичної науки. До 60-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 1949–2009 / За ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка.* — К. : Вид-во «Юридична думка», 2009. — С. 78.
3. *Шемшученко Ю. С., Батанов О. В.* Відділ конституційного права та місцевого самоврядування. — В кн.: Флагман української юридичної науки. До 60-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 1949–2009 / За ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. — К. : Вид-во «Юридична думка», 2009. — С. 82.
4. *Віктор Федорович Погорілко.* Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. — 436 с.

І. Є. СЛОВСЬКА,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Чернівецького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПЕРІОДИЗАЦІЯ ОСНОВНИХ ЕТАПІВ ГЕНЕЗИСУ СУЧАСНОГО ВІТЧИЗНЯНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р., численні конституційні реформи не зняли політичної напруги в суспільстві, оскільки прорахунки в розбудові державності надали фактично всім спробам виходу з системної кризи незавершеного вигляду. Попри доктринальне збагачення вітчизняного конституціоналізму принципово новими інститутами народовладдя, професійної легіслатури, президентури, органу конституційної юстиції тощо, їх реальна ефективна реалізація з низки об'єктивних і суб'єктивних причин залишається проблемою сьогодення. Закріплена Конституцією України модель організації державної влади є недосконалою і потребує подальших наукових досліджень, нормативних коректувань.

Нині поняття правової держави асоціюється не лише з гарантуванням прав і свобод особи, але й демократичним правлінням представницьких органів влади й, зокрема, парламенту. Представники політичних сил різного партійного спрямування не поділяють одностайності щодо визначення перспектив його розвитку, тому впродовж десятиліть залишаються актуальними питання організаційно-структурної і компетенційної характеристики Верховної Ради України, її місця та ролі в структурі державного апарату. Складна трансформація всієї політичної системи держави пострадянського періоду залишає на порядку денному проблеми вдосконалення конституційно-правового статусу вітчизняної законодавчої інституції. Виважена і науково обґрунтована зміна нормативних положень, покликаних забезпечити ефективну реалізацію соціального призначення Верховної Ради України в сучасних умовах державотворення, повинна відбуватися згідно з класичними юридичними конструкціями і науково-концептуальними розробками українських й зарубіжних вчених, політиків, практиків.

Незважаючи на багатовікову історію представницької установи з пріоритетною законодавчою функцією, її перетворення на справжній парламент в теорії розподілу державної влади в значній мірі доктринально зумовлене ґрунтовними дослідженнями науковців і політичною практикою державних та громадських діячів початку ХХ століття. Багатоманітність форм парламентських інституцій, адаптованих або запропонованих для запровадження в практику українського державотворення в різні історичні періоди, варто пов'язувати з нині традиційними стандартами організації і діяльності легіслатур, розробленими тогочасними класиками політико-правової думки. Очевидно, що початок минулого століття став своєрідним рубіконом обґрунтування сучасних поглядів на привілейоване становище парламенту в системі органів державного апарату.

Початковий етап формування сучасної парадигми парламентаризму характеризують ґрунтовні наукові матеріали поборників функціонування демократичного професійного представницького органу зі статусом законодавчої влади П. А. Берліна [1], В. В. Водовозова [2], В. М. Гессена [3], М. С. Грушевського [4, с. 109–120], С. С. Дністрянського [5], Д. І. Донцова [6], К. Каутського [7], Б. О. Кістяківського [8], В. О. Поссе [9] та ін. Видатні дослідники розробили понятійний апарат, основні характеристики парламенту і парламентаризму як правових явищ та визначили критерії ефективності законодавчої інституції.

Окрім державознавці, наприклад В. О. Поссе, актуалізуючи вагомність парламентських рішень, підкреслювали важливість актів прямого народовладдя, які мінімізують небезпеку виникнення диктатури народних представників [9, с. 88–89]. На думку К. Каутського, дві форми демократії — відповідно, представницька і безпосередня, спроможні в рівній степені регламентувати основи конституційного ладу [8, с. 50]. Праці зазначених мислителів заклали вагомий теоретико-методологічний базис подальших наукових пошуків доктрин народного і державного суверенітету.

Наступний етап формування ідеології представницьких органів державної влади чітко прослідковується в працях радянських вчених. Ствердження хибності горизонтальної структури державного апарату як буржуазного правового явища й, відповідно, заперечення професійного постійно діючого парламенту в правовому статусі суто

законодавчої установи декларувалися основами державної організації Української РСР. Попри формальне запровадження доволі демократичних виборчих процедур організації верховного представницького органу і регламентних правил його діяльності, збори трудових делегатів поєднували функції законотворення та безпосереднього провадження в життя змісту схвалених нормативних положень. Фундаментальним ядром радянської представницької системи стала необмежена компетенція вищої інституції народного представництва у сферах господарського і культурного будівництва та законодавства. Єдина офіційно визнана доктрина конституційного розвитку централізованого державного апарату критикувала класичні стандарти функціонування парламенту як публічно-правового інституту (Г. В. Атаманчук, В. Є. Бражников, І. Ф. Бутко [10, с. 10, 18–19, 27–30], О. Є. Бовін, В. М. Кудрявцев, Б. М. Лазарев, Б. М. Пономарев [11, с. 5, 256–260], В. І. Іванова [12, с. 7–55], І. П. Ільїнський [13, с. 297–338], Г. Ф. Клімакова [14, с. 26–36], Б. С. Крилов [15]).

Серед наукових праць радянського періоду особливо варто відзначити появу вузькотематичних, присвячених, зокрема, правовому статусу народних депутатів, за авторством таких конституціоналістів, як Р. К. Давидов [16], Г. Ф. Савченко [17], О. Я. Слива [18] і М. Г. Старовойтов [19], а також проблематиці постійних комісій — дослідник О. О. Кутафін [20]. Вагомий внесок у розробку інституту представницьких органів заклали праці порівняльно-правового характеру «Парламенты» М. Амеллера [21], «Парламенты зарубежных стран. Справочник» І. В. Спиридонова [22] та «Парламенты мира» колективу авторів — Н. П. Гурєвої і В. І. Прокопова [23], Н. С. Крилової [24], В. І. Лафітського [25] та ін. Виявлення загальних і специфічних рис легіслатури, характеристика її місця та ролі в організації державної влади різних країн стали пізнавальними для теоретиків і практиків вітчизняного державотворення, корисними в справі адаптації окремих нормативних положень демократичних світових традицій з метою вдосконалення конституційної конструкції народовладдя.

Третій етап формування сучасної ідеології інституту парламенту пов'язаний з відродженням національної конституційно-правової думки на теренах України. Проте складні історичні умови — зтяжні

економічна і конституційна кризи — зумовили обмеженість появи навчальної і спеціальної наукової літератури. З цієї причини особливо значимою є монографічна праця «Зарубіжний парламентаризм» В. М. Шаповала, в якій відслідковано різні моделі функціонування легіслатур [26]. Навчальний матеріал був схвально оцінений іншими науковцями, практиками, оскільки надавав багатогранні зразки для подальшого можливого пристосування у вітчизняній системі державної влади, сприяв пошуку оригінальної моделі, прийнятної для українських реалій, та переосмисленню досвіду радянського державного будівництва.

Даний період переходу від тоталітарного до демократичного політичного режиму пов'язаний з публікаціями конституційних проектів [27, с. 52–124; 28], в яких законодавчій інституції відводилася особлива роль. Незалежно від декларованих форм правління легіслатура визнавалася одним з показників функціонування демократичної республіки. Саме нормативні розробки стали пріоритетним базисом тих доктрин парламенту і парламентаризму, які пізніше були регламентовані Основним Законом незалежної держави.

Початок 90-х років ХХ ст. знаменується публікацією низки історичних і політологічних праць з питань становлення представницьких органів влади, національно-визвольних змагань на території сучасної України, пошуку власної політико-ідеологічної ідентифікації [29; 30; 31; 32; 33; 34; 35]. Вочевидь автори прагнули зрозуміти причини поразки реалізації ідей народовладдя, державного суверенітету та підсумувати уроки минулого.

Четвертий етап, відліком якого слід вважати схвалення Конституції 1996 р. і який триває донині, характеризується пропозиціями різних варіантів оптимізації правового статусу легіслатури. Новітнє конституційне законодавство не розв'язало першочергового завдання — привнести в суспільне життя стабільність і ефективну взаємодію державного апарату. Грунтовні дослідження формували цілісні уявлення про місце законодавчої установи в системі стримувань і противаг, уточнювали можливості легалізації глобальних змін правової системи під впливом різних правових і політичних факторів. Декларування гуманістичних засад функціонування всіх конституційно-правових інститутів й соціальних перетворень, моделювання нових правил виборчого процесу згідно з структурізацією партійної

системи і балансом політичних сил, заперечення партійної номенклатури в якості єдиного можливого штатного формування органів держави тощо стали основними тенденціями впровадження загальноновизнаних принципів конституційного ладу в українське законодавство.

Тематика парламенту займає чільне місце у наукових працях, присвячених організації державної влади. В першому такому виданні на теренах пострадянської України «Органи державної влади України» (2002 р.) досить ґрунтовно розкрито специфічні риси вітчизняної легіслатури, її першість в системі розподілу влади, унікальність як єдиного загальнодержавного органу народного представництва; проблеми делегованого законодавства, конституційно-правової відповідальності, складу і структури, повноважень внутрішньопарламентських органів [36, с. 30–223].

У монографії «Державна влада в Україні» Ю. О. Фрицького досліджено походження термінів «парламент» і «парламентаризм», історію становлення Верховної Ради України, проблеми її структуризації та здійснення конституційних функцій. Автор класифікував і визначив правову природу актів легіслатури та підсумував пріоритетність законодавчої влади серед інших ланок державного апарату [37, с. 229–262].

І. В. Процюк проаналізував конституційно-правовий статус парламенту в ракурсі взаємодії органів держави за різних історичних періодів після проголошення незалежності України, а також наголосив на можливості зміни співвідношення повноважень Президента і Прем'єр-міністра та парламенту в більшості держав зі змішаною формою правління. Автор обстоював пропозиції з розширення прав Верховної Ради України, роль якої в державному апараті є особливою (повноваження Глави держави повинні мати насамперед політичний характер), необхідності правової регламентації статусу парламентської більшості, дискусійності запровадження бікамералізму, функціонування єдиного, а не механічно, штучно поділеного державного апарату [38, с. 446–532].

У колективній монографії «Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України» за редакцією Ю. Г. Барабаша знову ж таки виділяють проблемні аспекти функціонування Верховної Ради України — низький рівень правової

і загальної культури народних депутатів, порушення ними регламентованих правил законодавчої, установчої (установчо-номінаційної) і контрольної процедур; відсутність компромісу у взаємодії з іншими елементами державної влади. Дослідники апелюють за впровадження двопалатного парламенту, здатного до реалізації більш виваженої державотворчої практики, захисту загальнонаціональних і регіональних інтересів [39, с. 193–212].

Проте всі вищезгадані наукові здобутки лише заклали фундамент подальших більш ґрунтовних характеристик законодавчого органу. Виключний інтерес і затребуваність для автора запропонованого рукопису представляють монографічні роботи, в яких проаналізовано генезис становлення і розвитку легіслатури, ціннісні орієнтири її подальшого еволюціонування, значення в державно-правовому будівництві. Особливо варті уваги праці українських спеціалістів у галузі юриспруденції (В. С. Журавський [40; 41], П. С. Кислий [42], Л. Т. Кривенко [43], В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова [44]) і політології (О. М. Бандурка і Ю. Д. Древаль [45; 46], Ю. С. Ганжуров [47]). Зокрема В. С. Журавський провів дослідження більше теоретико-правового й історико-правового характеру (зародження ідей парламентаризму вбачав у добі козаччини), хоча окремі структурні підрозділи присвячені проблемам функціонування сучасної вітчизняної легіслатури.

Автори П. С. Кислий і Л. Т. Кривенко зосередили основну увагу на реконструюванні представницького органу періоду радянського державного будівництва в окремий елемент системи стримувань і противаг, у зв'язку з чим вносили конкретні пропозиції з удосконалення конституційно-правового регулювання даних інститутів.

В. М. Шаповал, В. І. Борденюк і Г. С. Журавльова вивчали органи політичного представництва різних історичних періодів на теренах України, хоча безпосередній відлік парламентаризму пов'язували з власне українським державотворенням початку ХХ століття (для позначення установ представницького характеру термін «парламент» не вживали). Крім того конституціоналісти висвітлювали основні проблеми становлення сучасної легіслатури, розмежування компетенції Верховної Ради України й інших вищих органів держави.

Проте першим виданням, присвяченим проблемі парламентаризму, стала книга «Український парламентаризм: минуле і сучасне» за

авторством колективу науковців О. М. Мироненка, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, Л. Є. Горьового, В. М. Кампа, М. І. Ставнійчук, М. О. Теплюка і О. І. Ющика під керівництвом Ю. С. Шемшученка. У монографії висвітлено сутність і значення парламентаризму, розкрито його витоки, еволюціонування представницьких органів державної влади в Україні, організаційні засади, форми і методи діяльності Верховної Ради України [48].

Слід відмітити, що концепція дослідження вітчизняної легіслатури, закладена у вказаній монографії, була збережена послідовниками вивчення даної тематики, — вчені характеризували світовий й український парламентаризм як політико-правові явища через призму конституційно-правового статусу парламенту. Виокремлення особливої ролі законодавчої установи в структурі державного апарату зводилося лише до аналізу теорії і практики її діяльності (саме таким постає трактування поняття «парламентаризм» у роботах науковців, хоча, безперечно, зміст цієї дефініції значно ширший за пропонований). В найменуваннях монографій науковці акцентували увагу на парламентському правлінні; системі розподілу влад, за якого єдиний загальнодержавний представницький орган народу володіє фактичним і юридичним верховенством, хоча в самих дослідженнях апелювали до нормативно визначених стандартів і практичних проблем реалізації соціального призначення, функціонально-структурних особливостей легіслатури, підмінюючи поняття «парламент» і «парламентаризм». На наше переконання, варто було б наголосити на характеристиці парламенту як окремого елемента системи парламентаризму і в такий спосіб диференціювати законодавчу інституцію й державний режим, за якого панує юридичне і фактичне верховенство вищого представницького органу. Саме парламент є первинним державно-правовим інститутом, що породжує парламентаризм як базову демократичну цінність.

Витоки, історичну еволюцію, теоретичні засади світового парламентаризму, а також різні аспекти організації і діяльності сучасних парламентів вивчав А. З. Георгіца [49], який продовжив та збагатив наукові здобутки В. М. Шаповала [26]. Монографії, підготовлені за висновками проведених дисертаційних проєктів, ґрунтуються на багатому нормативному матеріалі і неписаних правилах парламентських процедур. Проте знову ж таки підкреслимо, що автори, дослі-

джуючи парламентаризм, фактично виділяли найбільш типові моделі законодавчих установ, позитивний досвід їх функціонування, що може бути використаний в процесі розбудови демократичної правої України із парламентським інститутом захисту прав людини й громадянина.

Очевидно, що стан наукової розробленості конституційно-правового статусу парламенту перебуває на досить високому рівні, що, втім, не перешкоджає продовженню розвідок в окресленій царині з причини відсутності цілісних критичних досліджень українського парламенту. Політико-правова спадщина вчених-правників, істориків, політологів, громадських і державних діячів допоможе сформулювати авторську парадигму інститутів парламенту й парламентаризму та визначити стратегію подальшого вдосконалення обрання, структурування й юрисдикції Верховної Ради України.

Використана література:

1. Берлин П. А. Политическая борьба в парламенте и вне его / П. А. Берлин. — СПб. : Изд-во О. Н. Поповой, 1906. — 49 с.
2. Водовозов В. В. Всеобщее избирательное право на Западе / В. В. Водовозов. — Ростов-на-Дону : Изд-во «Донская Речь» Парамонова, 1905. — 31 с.
3. Гессен В. М. О правовом государстве / В. М. Гессен. — СПб. : Вестник Права, 1906. — 62 с.
4. Хто такі українці і чого вони хочуть // Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. Грушевський. — К. : Знання, 1991. — С. 109–120.
5. Стецюк П. Станіслав Дністрянський як конституціоналіст / П. Стецюк. — Львів : Світ, 1999. — 232 с.
6. Донцов Д. Підстави нашої політики / Д. Донцов. — Відень : Вид-во Донцових, 1921. — 208 с.
7. Каутский К. Парламентаризм и народное законодательство / К. Каутский ; пер. с нем. М. Цейнера. — О. : Книгоизд. «Демос», 1905. — 131 с.
8. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / сост., примеч., указ. В. В. Сапова ; Б. А. Кистяковский. — СПб. : РХГИ, 1998. — 798 с.
9. Народное представительство и народное законодательство. Очерк / под ред. В. А. Поссе. — СПб. : Тип. Монтвида, 1906. — 104 с.
10. Атаманчук Г. В. Советы народных депутатов : правовые вопросы организации и деятельности / Г. В. Атаманчук, В. Е. Бражников, И. Ф. Бутко, Н. И. Корниенко и др. ; отв. ред. Ю. С. Шемшученко. — К. : Наукова думка, 1981. — 240 с.
11. Конституция СССР : политико-правовой комментарий / Бовин А. Е., Кудрявцев В. Н., Лазарев Б. М., Лукьянов А. И. и др. ; общ. ред. Б. Н. Пономарев. — М. : Политиздат, 1982. — 398 с.

12. *Иванова В. И.* Высшие органы государственной власти социалистических стран : учеб. пособ. / В. И. Иванова. — М. : Ин-т дружбы народов им. П. Лумумбы, 1973. — 87 с.
13. *Государственное* право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости : учебник / под ред. И. П. Ильинского, М. А. Крутоголова. — М. : Юрид. лит., 1979. — 456 с.
14. *Климакова Г. Ф.* Социалистическая законность в правоприменительной деятельности государства / Г. Ф. Климакова // Применение права : вопросы истории, теории и практики. Межвузов. сборник. — Ленинград, 1983. — С. 26–36.
15. *Климакова Г. Ф.* Социалистическая законность в правоприменительной деятельности государства / Г. Ф. Климакова // Применение права : вопросы истории, теории и практики. Межвузов. сборник. — Ленинград, 1983. — С. 26–36.
16. *Давыдов Р. К.* Право депутатского запроса в Советском общенародном государстве / Р. К. Давыдов. — К. : Наукова думка, 1981. — 140 с.
17. *Савченко Г. Ф.* Народный депутат / Г. Ф. Савченко. — Кишинев : Картя Молдовеняскэ, 1978. — 76 с.
18. *Слива А. Я.* Депутатский запрос : пособие для слушателей народных университетов / А. Я. Слива. — М. : Знание, 1988. — 96 с.
19. *Старовойтов Н. Г.* Наказы избирателей / Н. Г. Старовойтов. — М. : Юрид. лит., 1975. — 112 с.
20. *Кутафин О. Е.* Постоянные комиссии Верховного Совета СССР / О. Е. Кутафин. — М. : Юрид. лит., 1971. — 199 с.
21. *Амеллер М.* Парламенты / М. Амеллер. — М. : Прогресс, 1967. — 512 с.
22. *Парламенты* зарубежных стран : справочник / под общ. ред. И. В. Спиридонова. — М. : Политиздат, 1968. — 384 с.
23. *Гуреева Н. П.* Парламент Японии / Н. П. Гуреева, В. И. Прокопов // Парламенты мира : сборник / Сов.-амер. фонд «Культ. инициатива». — М. : Высшая школа ; Интерпракс, 1991. — С. 531–578.
24. *Крылова Н. С.* Парламент Великобритании / Н. С. Крылова // Парламенты мира : сборник / Сов.-амер. фонд «Культ. инициатива». — М. : Высшая школа ; Интерпракс, 1991. — С. 63–122.
25. *Лафитский В. И.* Конгресс США / В. И. Лафитский // Парламенты мира : сборник / Сов.-амер. фонд «Культ. инициатива». — М. : Высшая школа ; Интерпракс, 1991. — С. 293–342.
26. *Шаповал В.* Зарубіжний парламентаризм / В. Шаповал. — К. : Основи, 1993. — 143 с.
27. *Конституція* України : Проект, внесений Комісією Верховної Ради України по розробці нової Конституції України. 10 червня 1992 року // Конституція незалежної України : матеріали міжнар. симпозиуму. 3–5 липня 1992 року / під заг. ред. С. Головатого. — К. : Українська правнича фундація, 1992. — С. 52–124.
28. *Конституція* України (Української Народної Республіки або Народної Республіки Україна). Альтернативний варіант. — К. : [б. в.], 1996. — 39 с.

- Проект Конституції підготовлено фахівцями Незалежного правового наукового Центру Української наукової Асоціації (НП НЦ УНА) за участю фахівців інших наукових та навчальних закладів, ВП ВОСТ і ряду інших незалежних профспілок України / Відп. М. І. Малишко.
29. *Гунчак Т.* Україна : перша половина ХХ століття. Нариси політичної історії / Т. Гунчак. — К. : Либідь, 1993. — 288 с.
 30. *Жуковський А.* Нарис історії України / А. Жуковський, О. Субтельний. — Львів : Вид-во Наукового товариства ім. Т. Шевченка у Львові, 1992. — 230 с.
 31. *Іванченко Р.* Історія без міфів : Бесіди з історії української державності / Р. Іванченко. — К. : Український письменник, 1996. — 335 с.
 32. *Кульчицький В. С.* Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик. — Львів : Світ, 1996. — 296 с.
 33. *Кухта Б.* З історії української політичної думки / Б. Кухта. — К. : Генеза, 1994. — 362 с.
 34. *Малик Я.* Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. — Львів : Світ, 1995. — 248 с.
 35. *Медведчук В. В.* Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування / В. В. Медведчук. — К. : Україна, 1996. — 148 с.
 36. *Органи* державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. — 592 с.
 37. *Фрицький Ю. О.* Державна влада в Україні : становлення, організація, функціонування : монографія / Ю. О. Фрицький. — Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2006. — 360 с.
 38. *Процюк І. В.* Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : монографія / І. В. Процюк. — Х. : Право, 2012. — 584 с.
 39. *Демократичні* засади організації і функціонування вищих органів державної влади України : монографія / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін. ; за заг. ред. Ю. Г. Барабаша. — Х. : Право, 2013. — 272 с.
 40. *Журавський В. С.* Український парламентаризм на сучасному етапі : Теоретико-правовий аспект : монографія / В. С. Журавський. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 248 с.
 41. *Журавський В. С.* Становлення та розвиток українського парламентаризму (теоретичні та організаційно-правові проблеми) / В. С. Журавський. — К. : Парламентське вид-во, 2002. — 344 с.
 42. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні : на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Вайз. — К. : Абрис, 2000. — 414 с.
 43. *Кривенко Л. Т.* Верховна Рада України / Л. Т. Кривенко. — К. : Ін Юре, 1997. — 47 с.
 44. *Шаповал В. М.* Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. — К. : Вид-во УАДУ, 2000. — 216 с.
 45. *Бандурка О. М.* Парламентаризм в Україні : становлення і розвиток : монографія / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. — Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. — 288 с.

46. Древаль Ю. Д. Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз) : монографія / Ю. Д. Древаль. — Х. : Вид-во Націонал. Ун-ту внутр. справ, 2003. — 280 с.
47. Ганжуров Ю. С. Парламент України в політичній комунікації / Ю. С. Ганжуров. — К. : Україна, 2007. — 352 с.
48. Український парламентаризм : минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : Парламентське вид-во, 1999. — 368 с.
49. Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм : проблеми теорії та практики / А. З. Георгіца. — Чернівці : Рута, 1998. — 484 с.

М. І. СУРЖИНСЬКИЙ,

*кандидат юридичних наук,
молодший науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права
ім. В. М. Корещького НАН України*

КАТЕГОРІЯ «ГРОМАДЯНСТВО»: ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

До теоретичних проблем громадянства зверталось багато вчених, і тому поняття «громадянство» вже висвітлене в низці наукових праць. Вагомий внесок у розвиток теоретичних засад щодо визначення ознак і правової природи поняття «громадянство» зробили як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Проте слід зазначити, що науковці дотепер не мають єдності думок щодо визначення поняття громадянства.

Центральною ланкою в розумінні сутності громадянства є його зміст. Саме зміст відрізняє громадян від негромадян.

Зміст будь-якого поняття, у тому числі й громадянства, можна розглядати: 1) як сукупність усіх складових певного явища; 2) як основне у певній категорії або те, що відбиває її функціональне призначення. При цьому в змісті громадянства виділяють як індивідуальні, так і колективні засади. «Колективність» виявляється у встановленні політико-правового стану сукупності осіб, а індивідуальність — окремої особи. Своєю чергою, громадянство особи співвідноситься з громадянством у державно-правовій формі як загальне та особливе [1, с. 55].

Отже, щоб отримати найбільш ефективний результат дослідження, його доцільно проводити за усіма напрямками, за можливості поєднуючи їх.

Насамперед, звернемося до визначення поняття громадянства, яке закріплене в ст. 1 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. [2]. Громадянство України — це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах і обов'язках. Виходячи з цього, складовими змісту громадянства слід вважати: 1) особу; 2) державу; 3) правовий зв'язок між особою та державою; 4) взаємні права, обов'язки особи та держави. Близькі за змістом положення можна знайти в чинних законах про громадянство Республіки Білорусь (ст. 1) [3], Латвії (ст. 1) [4], Російської Федерації (ст. 3) [5], Таджикистану (Преамбула) [6]. При цьому додається, що правовий зв'язок між особою та державою є стійким. А в Республіці Білорусь та Таджикистані до складових змісту громадянства віднесено й відповідальність, яка базується на визнанні та повазі до гідності, основних прав і обов'язків людини. Водночас у багатьох законах про громадянство держав, що утворилися на теренах колишнього СРСР, громадянство визначено як постійний або стійкий політико-правовий зв'язок між особою та державою (Киргизстан — Преамбула [7], Молдова — ст. 1 [8], Узбекистан — ст. 1 [9]). І нарешті, згідно із Законом Туркменістану «Про громадянство Туркменістану» від 30 вересня 1992 р. громадянство, будучи невід'ємним атрибутом державного суверенітету, поєднує належність особи до держави та стійкий правовий зв'язок між ними (ст. 1) [10].

Отже, громадянство є явищем багатогранним. У юридичній літературі радянської доби традиційно воно розглядалося як належність особи до держави (Л. Д. Воеводін [11, с. 148], А. І. Денисов [12, с. 137], Б. В. Щетинін [13, с. 173]). При цьому, зазвичай уточнювалося: правова належність; закріплена законом належність; постійна правова належність.

Визнання громадянства як належність особи до держави виявляється в поширенні на відповідну особу законів держави, які гарантують їй певні права та накладають на неї певні обов'язки, або в поширенні на особу суверенної влади держави. Іноді в радянській юридичній науці громадянство визначалося як політична належність

особи до держави головним чином для розмежування соціалістичного громадянства від громадянства капіталістичних держав [14, с. 80–81]. Слід зазначити, що формулювання «належність особи до держави» було сприйнято й у пострадянській юридичній науці. Зокрема, російські правознавці М. В. Баглай та Б. Н. Габричидзе під громадянством розуміють правову належність особи до певної держави, тобто визнання державою цієї особи як повноправного суб'єкта конституційно-правових відносин [15, с. 239].

Втім більшість учених-правознавців не підтримує вищенаведену точку зору щодо поняття громадянства. Так, на думку О. Г. Брянцева, у визначенні громадянства як «належності» досить виразно помітний патерналізм, і воно виходить з примату держави над особою, де належність є лише першоосною, а громадянство — лише наслідком [16, с. 8–9]. Водночас деякі правознавці наводять аргументи на користь визначення громадянства насамперед як належності особи до держави. Серед них — належність дає змогу розмежувати розподіл населення між різними державами [17, с. 82].

На нашу думку, така ознака, як належність особи до держави, притаманна громадянству. Адже термін «належність» означав не примат держави над людиною, поглинання особи державою, а лише «складову частину чогось» [18, с. 568]. Саме в такому розумінні цей термін, на думку А. А. Головка, можна вживати щодо особи, яка через належність до держави входить до складу його громадян, тобто до складу народу [19, с. 19]. У цьому контексті суверенітет держави виявляється в тому, що вона самостійно за допомогою правових норм визначає коло своїх громадян. Водночас, як слушно стверджує В. Я. Бойцов, обмежуючись при характеристиці громадянства лише вказівкою на ознаку належності особи до держави, ми не відтворюємо активної ролі громадян в управлінні справами держави, у здійсненні державної влади [20, с. 18–26].

Громадянство як належність особи до держави є найпростішим його визначенням. Автори, що пропонують визначення громадянства через належність особи до держави, вірно підкреслюють його зовнішню ознаку, але при цьому не розкривають всієї глибини його сутності. Іншими словами, виділення цієї ознаки в понятті громадянства є цілком правомірним, але не достатнім. Як слушно стверджує В. С. Шевцов, було б зовсім невірно думати, що вживання

формули «належність особи до держави» перешкоджає з'ясуванню змісту поняття громадянства. При її розкритті поняття громадянства набуває конкретного тлумачення [21, с. 15].

Починаючи з 60-х років минулого сторіччя при визначенні громадянства замість формули «належність особи до держави» все частіше стала використовуватися формула «правовий зв'язок особи з державою» [22, с. 27], «особливий правовий зв'язок особи з державою» [23, с. 110], «стійкий правовий зв'язок особи з державою» [24, с. 244–245]. Варто зазначити, що в радянський період, а інколи й нині громадянство визначають не лише як правовий зв'язок, а як політико-правовий зв'язок особи з державою [25, с. 62]. На нашу думку, таке визначення поняття громадянства не можна визнати достатньо обґрунтованим, оскільки це дає змогу вважати, що порушення особою політичного зв'язку з державою є підставою припинення її громадянства. Нагадаємо, що в колишньому СРСР громадянство було не стільки правовим, скільки політико-правовим зв'язком. А порушення громадянином політичного зв'язку з радянською державою тягло за собою позбавлення цієї особи громадянства. Водночас громадянство як цілісне явище є політичною категорією. Адже кожна держава — це організація політичної влади, а оскільки громадянство безпосередньо пов'язане з державою, то і йому притаманний політичний аспект, але він не входить до його правового змісту.

Визнаючи громадянство як правовий зв'язок, автори, як правило, додають, що він виявляється у взаємних правах та обов'язках громадянина й держави. Водночас деякі дослідники (В. С. Шевцов [26, с. 16], а потім і М. В. Вітрук [27, с. 48–49]) висловлюються проти цього визначення. Вони вважають, що це зводить громадянство до прав і обов'язків, які є в цьому розумінні громадянства не правовим наслідком, а змістом громадянства. Так, на думку М. В. Вітрука, передбачення в громадянстві правового зв'язку, який виявляється у правах та обов'язках, зводить громадянство до правового статусу особи, а це зумовлює заперечення значення громадянства як передумови володіння правовим статусом громадянина і його реалізації. Інші вчені, навпаки, зводять зміст громадянства саме до прав і обов'язків [28, с. 12]. А, на думку третіх, — громадянство є визначальним елементом (компонентом, частиною) правового статусу особи [29, с. 3]. Так, В. Ф. Погорілко вважав, що громадянство є

одним із визначальних чинників у характеристиці правового становища особи, одним із найважливіших елементів її правового статусу. Саме громадянство є тією необхідною підставою, яка надає особі, що має статус громадянина, можливість повною мірою долучитися до політичного, економічного, правового та культурного життя суспільства й держави. Обсяг тих прав і свобод, — продовжував В. Ф. Погорілко, — якими особа може користуватися в окремій державі, а також обсяг обов'язків, що покладені на неї цією державою, знаходяться у прямій залежності від наявності чи відсутності у особи статусу громадянина даної держави [30, с. 113–114]. Втім проста сума відповідних прав та обов'язків не становить змісту громадянства. Як доречно зазначив С. В. Черниченко, лише певне їх поєднання, що утворює єдиний правовий зв'язок, який характеризується особливими якостями, дає змогу говорити про громадянство [31, с. 22–23].

Отже, громадянство не можна розглядати ні як правовий зв'язок між особою і державою, який існує поза взаємними правами та обов'язками даної особи і держави, ні як механічну сукупність цих прав та обов'язків. Громадянство — двосторонній правовий зв'язок між особою і державою, де обидва суб'єкти мають взаємні права та обов'язки, які становлять зміст громадянства будь-якої держави. Звідси випливає, що зміст громадянства, з одного боку, становлять права та обов'язки особи щодо держави, а з іншого — держави щодо особи. При цьому вони виникають та існують у зв'язку із поширенням суверенної влади держави на дану особу незалежно від місця її перебування — у межах даної держави чи поза її межами.

Втім вітчизняні вчені-конституціоналісти не обмежуються формулою «правовий зв'язок», а додають до неї ознаки громадянства як певного правового зв'язку особи з державою. Так, В. В. Кравченко зазначає, що громадянство України — це стійкий, необмежений у просторі правовий зв'язок [32, с. 117]. Ю. М. Тодика стверджував, що громадянство — це постійний правовий зв'язок [33, с. 27]. О. Ф. Фрицький висловив думку, що громадянство — це такий правовий зв'язок особи з державою, який не обмежується в часі та просторі, ґрунтується на юридичному визнанні державою даної особи своїм громадянином [34, с. 127]. На нашу думку, слово «стійкий» чіткіше, ніж слово «постійний», відбиває визнану міжнародним пра-

вом свободу вибору громадянства, тобто за такого тлумачення стабільність правових відносин не означає їхньої незмінності.

Водночас деякі вчені намагаються у своїх визначеннях громадянства поєднати формулу «належність особи до громадянства» з формулою «правовий зв'язок особи з державою». Так, Ю. С. Шемшученко та А. П. Таранов кваліфікують громадянство як правову належність особи до держави; постійний правовий зв'язок особи з державою, що виявляється в їхніх взаємних правах та обов'язках [35, с. 641].

Говорячи про правовий зв'язок, ми маємо на увазі відносини між особою та державою, виражені в сукупності взаємних прав і обов'язків. Якщо йдеться про належність особи до держави, то передбачається підпорядкування їй громадянина, поширення на особу суверенної влади держави. Отже, можна стверджувати, що громадянство — це стійкий правовий зв'язок між державою та особою, внутрішньою складовою якого є відносини (зміст правового зв'язку), а зовнішньою — належність (форма правового зв'язку).

Отже, особа, яка є громадянином, перебуває в стійкому правовому зв'язку з державою. Проте в правовому зв'язку з державою перебувають також іноземці та особи без громадянства, що проживають на території цієї держави. Але коли ці особи залишають територію держави або якщо настають інші підстави, втрачається й правовий зв'язок між ними. Тобто зв'язок між іноземцем (особою без громадянства) і державою, по суті, є зв'язком фактичним, тимчасовим. Щодо громадянина, то фактичний зв'язок його з державою може бути відсутній. Так, за сучасних умов можливі випадки, коли громадянин утратив будь-який зв'язок зі своєю державою, але, тим не менше, зберігає своє громадянство, оскільки суверенна влада держави поширюється на її громадян незалежно від місця їхнього перебування — у межах даної держави чи поза її межами. Саме тому до ознак громадянства як правового зв'язку особи з державою відносять стійкий характер їхніх відносин.

Оцінюючи формулу «стійкий правовий зв'язок», відомий російський учений С. А. Авак'ян наголошує на її усталеності в теорії конституційного права. На його думку, дана формула доводить, що громадянство існує постійно, воно не зазнає автоматичного впливу різних зовнішніх чинників, а обов'язково передбачає кроки кожної зі сторін — особи та держави — для його набуття чи зміни. Всі від-

носини, які виникають у зв'язку з громадянством, підкреслює вчений, є правовідносинами й мають за основу ту чи іншу норму законодавства. Жодних змін стану громадянства за «фактичною домовленістю» між фізичними особами або між ними й державними органами бути не може. У кожному конкретному випадку необхідні офіційні дії сторін та офіційні рішення. Лише на цій основі один правовий стан змінюється іншим [36, с. 5–6].

Громадянство як правовий зв'язок є не тільки стійким, а й необмеженим у часі й просторі. Ці ознаки, на думку В. С. Шевцова, яку ми поділяємо, істотно відрізняють громадянство від тих специфічних правових зв'язків, у яких перебувають іноземці та особи без громадянства з державою свого місцезнаходження [37, с. 15].

Отже, громадянство — це правовий, а не фактичний зв'язок. Як слушно зауважили Ю. М. Тодика та Н. А. Ришняк, громадян держави не можна розглядати як сукупність осіб, які проживають на її території, оскільки за цією ознакою останні утворюють населення країни — категорію демографічну. Громадянином держави особа є не через те, що проживає на її території, а внаслідок існування між нею і державою особливих правових зв'язків [38, с. 10]. Проте зазначене не виключає необхідності фактичного зв'язку особи з відповідною державою як однієї із загальноприйнятих умов при набутті громадянства.

Водночас у юридичній літературі громадянство все частіше утверджується як суб'єктивне право. Але, на жаль, єдиної думки щодо поняття суб'єктивного права й досі в науці не існує. Як результат, одні автори виступають за визнання громадянства суб'єктивним правом, інші дотримуються діаметрально протилежного судження. Так, О. О. Миронов визначає громадянство як своєрідне суб'єктивне право людини [39, с. 87]. Як суб'єктивне право розглядав громадянство і І. Є. Фарбер, який писав: «...громадянство є суб'єктивне право індивідуума мати громадянство» [40, с. 164]. Існують й інші визначення громадянства як суб'єктивного права. Так, О. С. Лотюк стверджує, що громадянство — це невід'ємне суб'єктивне право людини, яке є необхідною передумовою для більш великого комплексу прав [41, с. 6]. Фактично тут йдеться про зміст права кожної людини на громадянство. Основою таких визначень слугує поняття суб'єктивного права, під яким розуміють міру дозволеної поведінки

особи, закріпленої в юридичних нормах. Водночас у теорії права передбачено також, що до змісту суб'єктивного права входять певні можливості, які належать особі [42, с. 681]. Тому право бути визнаним громадянином певної держави, право набутти громадянство держави — все це, на думку А. В. Мещерякова, «окремі правочинності» (можливості), які становлять у своїй сукупності зміст поняття суб'єктивного права громадянства [43, с. 10].

До другої групи можна віднести авторів (В. В. Полянський [44, с. 9], В. Я. Кікоть [45, с. 91] та інші), на думку яких громадянство само по собі не регулює міри дозволеної поведінки особи й не характеризує певні можливості, які належать особі як учасникові суспільного життя. Відсутні й інші ознаки суб'єктивного права: воно не може бути обмежене чи передане іншим особам як інші права. Проте особа може мати конкретні суб'єктивні права, які реалізуються в правовідносинах з приводу громадянства, тобто щодо набуття, зміни, вибору та припинення громадянства. Іншими словами, слід відрізнити, як зауважив В. Я. Кікоть, суб'єктивне право громадянства та суб'єктивне право з приводу громадянства.

Поєднуючи зазначені судження, варто зауважити, що громадянство можна віднести до категорії суб'єктивного права. Згідно із сучасним розумінням громадянства, що підтверджується рядом міжнародно-правових актів, кожна людина має право на громадянство. Так, ч. 2 ст. 15 Загальної декларації прав людини визначає: «Кожна людина має право на громадянство» [46, с. 460–464]. Але визначення громадянства як суб'єктивного права особи ще не розкриває його сутність. Право кожної людини на громадянство є лише орієнтиром правового регулювання питань громадянства. У теорії права суб'єктивне право розкривається через певні можливості, які належать особі. Так, особа, володіючи суб'єктивним правом, має такі можливості: сама може чинити певні активні дії; вимагати від інших суб'єктів учинення певних дій; звертатися до держави по захист, примусове забезпечення свого юридичного права [47, с. 681]. З огляду на цю теоретичну схему в складі громадянства як суб'єктивного права можна виділити наступні можливості особи: 1) право мати громадянство; 2) право змінити громадянство; 3) право не бути безпідставно позбавленим громадянства; 4) право не бути виданим іншій державі; 5) право на піклування та захист своєї держави під час перебування за її межами.

Громадянство як суб'єктивне право слід розглядати у контексті з правовідносинами, оскільки правовідносини — це врегульовані нормами права суспільні відносини між двома і більше суб'єктами [48, с. 51], а юридичним змістом правовідносин є суб'єктивні права [49, с. 435]. Проте громадянство може існувати тільки як відносні, а не абсолютні правовідносини. Тобто як правовідносини, де точно визначені права та обов'язки їх суб'єктів [50, с. 367]. Даний підхід до розуміння громадянства має місце в працях вітчизняних і зарубіжних учених, таких як Р. Б. Бедрій [51, с. 17–27], В. Я. Бойцов [52, с. 18–26], І. І. Овчинніков [53, с. 19], Л. Самел [54, с. 255] та ін. Але, як зазначав ще в 1925 р. С. С. Кишкін, сказати, що громадянство — це юридичні відносини, означає ще нічого не сказати [55, с. 4]. Чималий внесок у практичне розроблення концепції громадянства як правовідносин зробив російський дослідник В. Я. Бойцов. Фактично основні його ідеї вирішення даної проблеми можуть бути репрезентовані в наступних тезах:

1) розкриваючи зміст громадянства як правовідносин, слід врахувати, що кожному суб'єктивному праву громадянина відповідає юридичний обов'язок держави, що ці права і обов'язки перебувають між собою у визначеному поєднанні, складають певну єдність;

2) держава, виступаючи як сторона правовідносин громадянства, володіє таким суб'єктивним правом, як можливість вимагати від громадянина поведінки, яка відповідає правопорядку, що склався в державі;

3) громадянин, як суб'єкт правовідносин громадянства набуває права вимагати від держави захисту своїх законних інтересів у разі їх порушення;

4) правовідносини громадянства за своєю структурою є складними: до складу їх юридичного змісту включається сукупність суб'єктивних прав і обов'язків обох сторін правовідносин — держави в цілому і конкретного громадянина. Серед них — правовідносини з визнання особи громадянином; правовідносини, пов'язані з поновленням в громадянстві; правовідносини, що виникають у зв'язку з виходом з громадянства і втратою громадянства;

5) однією з особливостей правовідносин громадянства є стійкий, триваючий, постійний характер;

6) правовідносини громадянства мають найбільш загальний характер порівняно з іншими видами правовідносин. Ця риса вияв-

ляється в специфічному характері суб'єктивних прав і обов'язків учасників правовідносин громадянства — права та обов'язки держави в цілому і кожного громадянина як носіїв правовідносин громадянства характеризуються універсальністю.

Розуміння громадянства як правовідносин дає підстави для визначення його як правового стану (становища). Така думка в юридичній літературі нині досить поширена. Прихильники цього підходу (Д. Д. Остапенко [56, с. 92], О. А. Лукашева [57, с. 50] та ін.) вважають громадянство правовим станом, коли фактично йдеться про громадянство як частину правового статусу особи [58, с. 142; 59, с. 185]. Ще В. С. Шевцов зауважував: якщо звести зміст громадянства виключно до правового стану особи і одночасно бачити в громадянстві необхідну передумову її прав та обов'язків, то й надалі залишається нез'ясованим питання: як можуть правовий стан чи правове положення особи обумовлювати поширення на цю особу якихось прав і обов'язків [60, с. 17].

Безумовно, особа, маючи громадянство, перебуває в певному правовому стані (становищі). Громадянству як правовому становищу, на думку В. Ф. Погорілка, притаманні такі характеристики: по-перше, індивідуальне, документальне, юридичне оформлення громадянства кожної людини; по-друге, стійкий характер відносин громадянства; по-третє, двосторонній зв'язок між людиною і державою, що виявляється в певному комплексі взаємних прав, обов'язків та відповідальності, який базується на визнанні та повазі до гідності, основних прав і свобод людини; по-четверте, поширення на громадянина суверенної влади держави як всередині країни, так і поза її межами [61, с. 116]. Тут важко не погодитися із твердженням О. О. Кутафіна: стан громадянства — це юридичний факт, що існує, як правило, тривалий час, безперервно або періодично, породжуючи юридичні наслідки. На відміну від інших станів, які можуть існувати поза правовідносинами, продовжує він, громадянство завжди пов'язане з правовідносинами, яким воно і є [62, с. 82–83]. Саме із громадянством пов'язані найсуттєвіші наслідки для обох сторін правовідносин — обсяг прав, обов'язків та взаємної відповідальності держави і громадянина.

За своєю природою громадянство безпосередньо пов'язане з державним суверенітетом. Як слушно зазначає П. Ф. Чалий, громадян-

ство є невід'ємною ознакою держави і її суверенітету, без якого вона не може існувати [63, с. 38]. Згідно з принципом державного суверенітету кожна держава самостійно регулює питання громадянства. Водночас свобода дій держави в галузі громадянства обмежується нормами міжнародного права, правами та свободами людини і громадянина, ідеями гуманізму.

Проте є й інші думки щодо поняття громадянства, оскільки в основу його вчені покладають різні ознаки. Одним з підходів до розуміння громадянства є визначення його як належності особи до народу держави, що породжує стійкий правовий зв'язок особи з державою й виражається в сукупності їхніх взаємних прав та обов'язків [64, с. 81]. У даному тлумаченні заслуговує на увагу теза щодо належності особи до народу держави. На нашу думку, формулювання «належність особи до народу держави» робить особу громадянином цієї держави. Адже народ — це сукупність усіх громадян, яка утворює політичну спільність, покладену в основу існування держави [65, с. 499]. Тобто на відміну від населення, сукупності осіб, що проживають на території держави і становлять демографічну категорію, громадяни утворюють її народ, який є правовою категорією. Відповідне визначення Українського народу містить і преамбула Конституції України: «Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей...». Саме Український народ відповідно до Основного Закону (ст. 5) є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні. Тому належність особи до народу держави відбиває сутність громадянства. А це, в свою чергу, допомагає осмислити поняття громадянства й розкрити його істотні ознаки.

Наведені приклади свідчать, що єдиного наукового визначення поняття громадянства не вироблено. Різні на перший погляд тлумачення громадянства лише доповнюють одне одного. Цілком очевидно, що громадянство є багатоаспектною категорією, яка охоплює широке коло явищ: належність особи до держави, належність особи до народу держави, правовий стан (становище), частина правового статусу особи, суб'єктивне право, правовідносини, правовий зв'язок і правовий інститут. Всі ці прояви громадянства взаємозв'язані та відображають його окремі ознаки. При цьому термін «правовий зв'язок» невід'ємно пов'язаний з правовідносинами. Адже відомо,

що до основних ознак правовідносин належить те, що вони становлять особливий суспільний зв'язок між конкретними суб'єктами, зв'язок через їхні права, обов'язки та відповідальність, які закріплені в правових нормах [66, с. 434—435]. Інакше кажучи, за терміном «правовий зв'язок» стоять реально існуючі правові відносини між державою та особою, де обидва суб'єкти мають взаємні права, обов'язки та відповідальність.

Всі згадані вище ознаки характеризують громадянство як багатоаспектну категорію, для пізнання якої необхідно зрозуміти її сутність, зміст та форму. Сутність громадянства — це головна, основна ознака громадянства, що визначає його зміст та функції. Саме тому належність особи до народу держави і є сутністю громадянства. Такий підхід до характеристики сутності громадянства логічно обґрунтований, так як неможливо не бачити, що за належністю особи до народу держави криються реальні суспільні відносини конкретної особи з певною державою. Сутність цих суспільних відносин становить предмет регулювання одного з інститутів конституційного права — інституту громадянства. Щодо змісту громадянства, то він є виявленням його функцій. У зв'язку з тим, що громадянство виконує подвійну функцію: з одного боку, через нього захищаються інтереси особи, а з другого — він є засобом забезпечення інтересів держави, — змістом громадянства є взаємні права, обов'язки та відповідальність особи та держави. За формою (зовнішнім вираженням) громадянство знаходить свій прояв у правовідносинах та правовому інституті.

Виходячи з викладеного, громадянство України може бути визначено як належність особи до Українського народу, що породжує стійкі правові відносини між особою і державою, де обидва суб'єкти мають взаємні права, обов'язки та відповідальність як на території держави, так і поза її межами.

Використана література:

1. *Российское гражданство* : [учеб. пособие для вузов / под ред. В. Я. Кикотя]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — 272 с.
2. *Закон України «Про громадянство України»* від 18 січня 2001 р. / Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 3. — Ст. 65.
3. *Закон Республики Беларусь «О гражданстве Республики Беларусь»* от 1 августа 2002 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2002. — № 88. — 2/885.

4. Закон Латвийской Республики «О гражданстве» от 22 июля 1994 г. // Государственные акты Латвийской Республики. — 1994. — № 8. — Ст. 146.
5. Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. / Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 22. — Ст. 2031.
6. Закон Республики Таджикистан «О гражданстве Республики Таджикистан» от 4 ноября 1995 г. // Ведомости Маджлиси Оли Республики Таджикистан. — 1995. — № 21. — Ст. 243.
7. Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 г. / Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. — 1994. — № 1. — Ст. 1.
8. Закон Республики Молдова «О гражданстве Республики Молдова» от 5 июня 1991 г. // Советская Молдова. — 1991. — Июль.
9. Закон Республики Узбекистан «О гражданстве Республики Узбекистан» от 2 июля 1992 г. / Ведомости Верховного Совета Узбекистан. — 1992. — № 9. — Ст. 338.
10. Закон Туркменистана «О гражданстве Туркменистана» от 30 сентября 1992 г. / Ведомости Меджлиса Туркменистана. — 1992. — № 9. — Ст. 7.
11. Воеводин Л. Д. Государственное право зарубежных социалистических стран : учебник / Л. Д. Воеводин, Д. Л. Златопольский. — [3-е изд.]. — М. : Изд-во Московского ун-та, 1984. — 368 с.
12. Денисов А. И. Советское государственное право : учебник [для юрид. школ] / Денисов А. И. — М. : Юрид. изд. тип., 1947. — 367 с.
13. Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права / Щетинин Б. В. — М. : Юрид. лит., 1974. — 288 с.
14. Баяки В. Общее и особенное в правовом регулировании гражданства в европейских социалистических странах / В. Баяки // Советское государство и право. — 1976. — № 11. — С. 80–86.
15. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. — М. : Издательская группа Инфра-М, 1996. — 512 с.
16. Брянцев О. Г. Гражданство Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Брянцев О. Г. — М., 1993. — 179 с.
17. Российское гражданство : [учеб. пособие для вузов / под ред. В. Я. Кикотя, Н. М. Смородина]. — [2-е изд. перераб. и доп.]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — 352 с.
18. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. — Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. — 1428 с.
19. Головка А. А. Человек, личность, гражданин / Головка А. А. — Минск : Беларусь, 1982. — 80 с.
20. Бойцов В. Я. К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения / В. Я. Бойцов // Сб. учен. трудов Свердловского юрид. ин-та. — Свердловск, 1969. — Вып. 9. — С. 18–26.

21. Шевцов В. С. Гражданство в Советском Союзном государстве / Шевцов В. С. — М. : Юрид. лит., 1969. — 167 с.
22. Александрова З. К. К вопросу о понятии гражданства / З. К. Александрова // Вопросы правового регулирования в социалистическом обществе : материалы итоговой науч. конф. Новосибирского фак-та за 1973 год. — Свердловск : Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1974. — С. 25–29.
23. Советское государственное строительство и право : курс лекций / [Г. В. Атаманчук и др.]. — [2-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Мысль, 1986. — 365 с.
24. Златопольский Д. Л. Государственное устройство СРСР / Златопольский Д. Л. — М. : Госюриздат, 1960. — 300 с.
25. Конституционный статус гражданина / [отв. ред. Б. Н. Топорнин]. — М. : Наука, 1989. — 208 с.
26. Шевцов В. С. Гражданство в Советском Союзном государстве / Шевцов В. С. — М. : Юрид. лит., 1969. — 167 с.
27. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Витрук Н. В. — М. : Изд-во «Наука», 1979. — 230 с.
28. Синельников А. Правовой статус лиц с двойным гражданством / А. Синельников // Політика і час. — 1993. — № 11. — С. 37–43.
29. Русинова С. И. Закон о гражданстве СРСР / С. И. Русинова // Правоведение. — 1980. — № 1. — С. 3–9.
30. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наукова думка; Президент, 2006. — 344 с.
31. Черниченко С. В. Международно-правовые вопросы гражданства / Черниченко С. В. — М. : Международные отношения, 1968. — 160 с.
32. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посібник / Кравченко В. В. — [2-е вид., доповн.]. — К. : Атіка, 2002. — 480 с.
33. Тодика Ю. М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект : навч. посібник / Тодика Ю. М. — Харків : Факт, 2002. — 254 с.
34. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / Фрицький О. Ф. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 536 с.
35. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. — Т. 1: А–Г. — 1998. — 672 с.
36. Авакьян С. А. Гражданство Российской Федерации / Авакьян С. А. — М. : Рссийский юридический издательский дом, 1994. — 128 с.
37. Шевцов В. С. Гражданство в Советском Союзном государстве / Шевцов В. С. — М. : Юрид. лит., 1969. — 167 с.
38. Тодыка Ю. Н. Гражданство Украины : учебн. пособие / Ю. Н. Тодыка, Н. А. Ришняк. — Харьков : Национальная юрид. академия им. Ярослава Мудрого, 1996. — 218 с.
39. Миронов О. О. Содержание категории «советское гражданство» / О. О. Миронов // Проблемы конституционного права : межвузовский

- науч. сб. — Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1974. — Вып. 1(2). — С. 84–91.
40. *Советское государственное право* / [Фарбер И. Е., Миронов О. О., Кабышев В. Т. и др.] ; под ред. И. Е. Фарбера. — Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1979. — 324 с.
 41. *Лотюк О. С.* Теоретичні основи інституту громадянства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. С. Лотюк. — К., 1998. — 18 с.
 42. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. — Т. 5: П–С. — 2003. — 736 с.
 43. *Мещеряков А. В.* Развитие теории советского гражданства : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление» / А. В. Мещеряков. — Саратов, 1985. — 16 с.
 44. *Полянский В. В.* Советское гражданство (политико-правовые проблемы) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление» / В. В. Полянский. — М., 1979. — 28 с.
 45. *Российское гражданство* : [учеб. пособие для вузов / под ред. В. Я. Кикотя]. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. — 272 с.
 46. *Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.* // Права человека : сб. междунар. документов. — Нью-Йорк и Женева : ООН, Центр по правам человека, 1994–1994. — Т. 1 (первая часть): Универсальные договоры. — 1994. — 492 с.
 47. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / [редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. — Т. 5: П–С. — 2003. — 736 с.
 48. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении / Халфина Р. О. — М. : Юрид. лит., 1974. — 351 с.
 49. *Теорія держави і права. Академічний курс: підручник* / [за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.
 50. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. ; [пер. з рос.]. — Харків : Консум, 2001. — 656 с.
 51. *Бедрій Р. Б.* Конституційно-правові основи громадянства України : монографія / Бедрій Р. Б. — Львів: Львівський держ. ун-т внутрішніх справ, 2006. — 164 с.
 52. *Бойцов В. Я.* К вопросу о понятии гражданства как государственно-правового отношения / В. Я. Бойцов // Сб. учен. трудов Свердловского юрид. ин-та. — Свердловск, 1969. — Вып. 9. — С. 18–26.
 53. *Овчинников И. И.* Российское гражданство: новый правовой статус / И. И. Овчинников // Гражданин и право. — 2002. — № 9/10. — С. 19–30.
 54. *Беер Я.* Государственное право Венгерской Народной республики / Беер Я., Ковач И., Самел Л. ; пер. с венг. И. В. Пронякова и Я. В. Якимович ; [под ред. Г. В. Барабашева]. — М. : Изд-во иностранной лит., 1963. — 704 с.

55. *Кишкин С. С.* Советское гражданство / Кишкин С. С. — М. : Юриздат, 1925. — 112 с.
56. *Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости* : учебник / [под ред. Б. А. Стародубного и В. Е. Чиркина]. — М. : Высшая школа, 1977. — 318 с.
57. *Общая теория прав человека* / [Лукашева Е. А., Карташкин В. А., Колесова Н. С., Ларин А. М., Ледах И. А.]. — М. : Изд-во «Норма», 1996. — 520 с.
58. *Колодій А. М.* Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. — К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. — 350 с.
59. *Шукліна Н. Г.* Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії та практики) / Шукліна Н. Г. — К. : Центр навчальної літератури, 2005. — 424 с.
60. *Шевцов В. С.* Гражданство в Советском Союзном государстве / Шевцов В. С. — М. : Юрид. лит., 1969. — 167 с.
61. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. — К. : Наукова думка; Президент, 2006. — 344 с.
62. *Кутафин О. Е.* Российское гражданство / Кутафин О. Е. — М. : Юристь, 2003. — 589 с.
63. *Чалий П.* Елемент державності — інститут громадянства / П. Чалий // Політика і час. — 2001. — № 1. — С. 38–46.
64. *Кутафин О. Е.* Российское гражданство / Кутафин О. Е. — М. : Юристь, 2003. — 589 с.
65. *Великий енциклопедичний юридичний словник* / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. — К. : ТОВ «Видавництво “Юридична думка”», 2007. — 992 с.
66. *Теорія держави і права. Академічний курс: підручник* / [за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.

В. Л. ФЕДОРЕНКО,

*доктор юридичних наук, професор,
заступник начальника навчально-наукового
інституту заочного навчання —
декан юридично-психологічного факультету
Національної академії внутрішніх справ України,
Заслужений юрист України*

СУБ'ЄКТИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ТА ЇХ СИСТЕМА: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Нові реалії сьогодення, пов'язані з Революцією Гідності 2013–2014 рр. та її результатами і наслідками, а також масштабними політико-правовими перетвореннями і правовими реформами, розпочати ми нині в Україні, зумовили якісну зміну конституційно-правових відносин в Україні, призвели до трансформації правового статусу їх учасників відносин. Очевидною вбачається й необхідність наукової ревізії окремих теоретико-методологічних положень про суб'єктів конституційно-правових відносин і їх систему, сформованих у вітчизняній правовій науці

Конституційне право, будучи однією з найбільш динамічних галузей права, регулює значне коло суспільних відносин у державі. І хоча предмет конституційного права традиційно пов'язується, в першу чергу, з відносинами володарювання в державі, такі відносини не вичерпують все коло суспільних відносин, що регулюються нормами конституційного права. На наше переконання, предметом конституційного права є публічно-правозахисні, установчі та інші публічно-владні суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються в системі таких суб'єктів як людина, народ, громадянське суспільство й його інститутути, органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

Нині у вітчизняній і зарубіжній юридичній науці конституційно-правові відносини традиційно розглядаються як нормативно визначені суспільно-політичні відносини, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин і породжують конституційні права і обов'язки учасників цих відносин.

Утім, конституційно-правові відносини не завжди є результатом цілеспрямованої вольової діяльності суб'єктів конституційно-правових відносин. В окремих випадках причиною або наслідком виникнення, зміни або припинення конституційно-правових відносин, що об'єктивізується в юридичному факті, є об'єктивні явища, які не залежать від волі суб'єктів, але їх настання передбачає певні юридичні стани учасників конституційних правовідносин. Ці об'єктивні явища — війни, революції, стихійні лиха, техногенні аварії та катастрофи, епідемії, епізоотії, що створюють загрозу життю і здоров'ю населення, масові порушення правопорядку тощо — виникають і припиняються незалежно від волі суб'єктів. При цьому, ХХІ століття переконливо доводить, що об'єктивні явища соціального буття мають усе більш визначальний вплив на перебіг конституційних процесів.

Виходячи з основних положень про причинно-наслідкову (детерміністичну) сутність правових явищ, їх багатомірність і діяльний характер, конституційно-правові відносини слід оцінювати як перманентні суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються на підставі норм конституційного права і є як результатом вольової діяльності чи поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин, так і результатом впливу на цих суб'єктів об'єктивних явищ.

Отже, конституційно-правові відносини — це нормативно визначені (унормовані) суспільно відносини, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин, або ж незалежно від їх волі, як результат певного стану, правового режиму чи статусу, і породжують конституційні права і обов'язки учасників цих відносин.

До прикладу, конституційно-правові відносини можна класифікувати за змістом окремих відокремлених груп конституційно-правових норм, на основі яких виникають, змінюються та припиняються конституційно-правові відносини. Відповідно до існуючої системи інститутів конституційного права (системи конституційного права) можна виділити такі основні види конституційно-правових відносин: правовідносини, пов'язані з основами суспільного і державного ладу; правовідносини, що виникають у зв'язку з реалізацією прав, свобод і обов'язків людини; правовідносини, пов'язані зі здійснен-

ням безпосередньої демократії; правовідносини у сфері здійснення державної влади (законодавчої, виконавчої, судової); правовідносини у сфері адміністративно-територіального устрою; правовідносини у сфері місцевого самоврядування; правовідносини, пов'язані з реалізацією правосуб'єктності громадської спільноти Автономної Республіки Крим тощо.

Разом із тим, іманентні юридичні властивості різних видів конституційно-правових відносин залежать насамперед від особливостей правового статусу їх учасників. Ці властивості отримують своє втілення в правах і обов'язках суб'єктів конституційного права, а також у конкретних конструкціях їх конституційної правосуб'єктності, що у більшості випадків унормовуються в Конституції та законах України.

В юридичній науці «суб'єкт конституційного права» та «суб'єкт конституційно-правових відносин» не рідко вживаються як тотожні. Але, таке отождоження, на наш погляд, є не точним. У загальній теорії права під суб'єктом права розуміють потенційного учасника правовідносин, наділеного правоздатністю. Вступаючи в правовідносини такий суб'єкт реалізує свою дієздатність і виступає учасником певного виду правовідносин. Наведений підхід вбачається загалом прийнятним і для учасників галузевих правовідносин, включаючи й суб'єктів конституційних правовідносин.

Розмежовуючи вище вказані споріднені, але не тотожні правові категорії, можна зробити висновок, що суб'єкт конституційного права є потенційним учасником конституційно-правових відносин, а суб'єкт конституційно-правових відносин є їх безпосереднім учасником. Для характеристики активного складника (компоненту) конституційно-правових відносин за визначенням доцільно застосовувати категорію «суб'єкт конституційно-правових відносин».

Відповідно до вище зазначеного, суб'єкти конституційно-правових відносин — це учасники суспільних відносин, наділені конституційною правосуб'єктністю (правоздатністю та дієздатністю), що своєю поведінкою або діяльністю, чи ж перебуванням поза своєю волею в певному правовому статусі, режимі чи стані на підставі норм конституційного права породжують, змінюють, припиняють і поновлюють конституційно-правові відносини.

Для позначення юридичних властивостей суб'єкта конституційно-правових відносин застосовується категорія «правовий статус

суб'єкта конституційних правовідносин». Правовий статус суб'єктів конституційних правовідносин має свою внутрішню побудову, або ж «юридичну конструкцію». Теоретики права виділяють такі структурні елементи цього статусу: 1) правосуб'єктність; 2) систему прав, обов'язків і законних інтересів; 3) систему гарантій прав і обов'язків суб'єктів права; 4) їх юридичну відповідальність [3, с. 9]. Такі елементи загалом властиві й правовому статусу суб'єктів конституційних правовідносин.

Конституційна правоздатність виражається у системі конституційних прав і обов'язків учасників конституційно-правових відносин, а конституційна дієздатність полягає в потенційній спроможності їх реалізації. При цьому, конституційна правосуб'єктність учасників досліджуваних правовідносин може мати як природно-правове походження, так і унормовуватися в чинному законодавстві.

За окремими суб'єктами конституційних правовідносин правосуб'єктність визнається за фактом її природного походження і, в окремих випадках, не потребує свого спеціального законодавчого (позитивного) закріплення. До прикладу, згідно зі ст. 11 Конституції України, держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України, тобто Українська держава визнає основоположні природні права української нації, корінних народів і національних меншин. Те ж саме стосується й визнання природного походження дискретної владоспроможності Українського народу, закріпленої в статті 5 Основного Закону.

Щодо повновладдя народу України, первинності та природного походження його влади у державі, установчого характеру цієї влади тощо в Україні написано чимало монографій і наукових статей. Більшість із них не лише інтерпретують інтелектуальні доробки таких мислителів як Ж.-Ж. Руссо, Т. Пейн, А. де'Токвіль і ін., а й досліджують механізми реалізації влади народу в політико-правових реаліях сьогодення, насамперед, в межах Конституції України.

Основний Закон визнає за народом його природне право здійснювати владу безпосередньо, через вибори і референдуми. Водночас, події Революції Гідності 2014 року засвідчили, що Український народ не лише гіпотетично має право на повстання проти тиранії, а й реалізує

лізував його двічі упродовж незалежного існування України — в 2004 і 2014 роках. То ж, у новій редакції Конституції України слухним було б унормувати природне право народу на повстання проти тиранії та будь-яких узурпаторів влади.

Цей заклик виглядає, на перший погляд популістським і наївним, а також суперечить принципу нормативної визначеності чинного законодавства. Але такий крок законодавця, з однієї сторони, створив би правове поле для легітимності подібних повстань і революцій та їх наслідків, а з іншої — став би юридичним елементом стримання народом будь-яких лідерів сьогодення та майбутнього, схильних до авторитаризму та клептократії.

Теоретики права відносять до елементів правосуб'єктності не лише правоздатність і дієздатність, а й деліктоздатність — як обов'язкову юридичну кваліфікацію деліквента. Для суб'єктів конституційно-правових відносин деліктоздатність є важливим, але не в усіх випадках кваліфікуючим елементом їх правового статусу. Це зумовлено природою конституційно-правової відповідальності, насамперед її метою, завданнями і санкціями.

Система суб'єктів наділених конституційною деліктоздатністю (деліквентів) не може ототожнюватися з системою суб'єктів конституційних правовідносин, оскільки до перших відносяться не лише ті з них, що наділені конституційною правоздатністю і дієздатністю, а й ті, що одночасно мають конституційну деліктоздатність. У цьому сенсі навряд чи доцільно відносити до суб'єктів конституційно-правової відповідальності, навіть у її ретроспективному аспекті, основних суб'єктів публічної влади у державі, чиї владні повноваження мають природно-правовий характер — народ України, територіальні громади, громадянське суспільство загалом, національні меншини і корінні народи. Адже Конституція та закони України не передбачають, і не можуть встановити форми і міри такої відповідальності за вказаними суб'єктами.

Суб'єктами конституційно-правової відповідальності є, у першу чергу, Українська держава, яка до прикладу, відповідає перед своїми громадянами в Європейському Суді з прав людини за порушення їх основоположних прав, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи тощо. До суб'єктів конституційної відповідальності іноді відносять і громадян України, іноземців,

осіб без громадянства та біженців, які законно перебувають на території України. Щодо них державою дійсно застосовуються такі санкції як втрата правового статусу, обмеження визначеного ч. 2 ст. 64 Конституції України кола прав і свобод.

Разом із тим, віднесення обмежень прав людини до санкцій не вбачається однозначним. Тому, позиція про конституційно-правову відповідальність людини зберігає дискусійність у юридичній науці та правозахисній практиці. Факультативність деліктоздатності суб'єктів конституційно-правових відносин зумовлює й специфіка відповідних галузевих санкцій, закріплених у Конституції та законах України [9, с. 74, 77–82].

Коло суб'єктів конституційно-правових відносин, порівняно з іншими видами галузевих правовідносин, є доволі широким. Науковці та законодавець визначають різні види суб'єктів правовідносин. Їх узагальнення дозволяє виокремити такі основні види суб'єктів конституційно-правових відносин: 1) людина: громадянин, іноземець, особа без громадянства, біженець, житель, закордонний українець; 2) соціальні спільноти: народ, нація, корінний народ, національна меншина; 3) держава, органи державної влади, їх посадові особи; 4) територіальні громади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, органи самоорганізації населення; 5) громадська спільнота Автономної Республіки Крим, органи публічної влади Автономної Республіки Крим; 6) політичні партії та неформалізовані політичні рухи; 7) громадянське суспільство та його інститути: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ й інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства; 8) підприємства, установи, організації, заклади, незалежно від форми їх власності; 9) міжнародні й іноземні органи та організації, які легітимно діють в Україні.

Основним суб'єктом конституційно-правових відносин є насамперед людина, що обумовлюється гуманістичним конституційного права. Саме людина визначається в ст. 3 Конституції України як найвища соціальна цінність. Жодні правовідносини в конституційному праві не відбуваються без участі людини чи зміни її конституційно-правового статусу. Насамперед, у частині трансформації правосуб'єктності людини.

Такий суб'єкт як «людина» є узагальнюючим для всіх фізичних осіб, які законно перебувають на території України — громадян України, іноземців, осіб без громадянства, біженці та ін. Окремим суб'єктом є жителі села, селища та міста, наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Кожна із зазначених категорій фізичних осіб має власний конституційно-правовий статус, зміст якого визначається насамперед режимом перебування в Україні та обсягом конституційної правосуб'єктності.

Пріоритетним суб'єктом системи конституційно-правових відносин є також Український народ. Відповідно до ч. 1 Преамбули Конституції України Український народ — громадяни України всіх національностей. Український народ, згідно зі ст. 5 Основного Закону, є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Тобто, народу України належить першість і «функціональна цілісність» [7, с. 111] у здійсненні установчої влади у країні.

Як уже зазначалося, народ здійснює свою владу безпосередньо — через вибори, референдуми і інші форми народного волевиявлення, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Саме Українському народу належить виключне право визначати і змінювати конституційний лад України, яке не може бути узурпованим державою, її органами або посадовими особами. Події Революції Гідності в 2014 році також переконливо довели, що важливим природним правом, яке може бути закріплене і в Конституції України, є його право на повстання проти тиранії.

До того ж, Український народ виступає первинним суб'єктом володарювання землею, її надрами, атмосферним повітрям, водними й іншими природними ресурсами, які знаходяться в межах території України, природними ресурсами її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони. Хоча, юридичні механізми безпосередньої реалізації цього конституційного права народу в чинному законодавстві відсутні. Конституція в частині першої статті 13 відразу ж «позбавляє» народ вказаного права власності, делегуючи його органам державної влади та органам місцевого самоврядування.

Ці суб'єкти здійснюють право власника на землю, її надраи, атмосферне повітря, водні й інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шель-

фу, виключної (морської) економічної зони «від імені Українського народу». Подібна юридична конструкція представництва власності застосовується в праві щодо малолітніх і неповнолітніх, а також неосудних фізичних осіб, а застосування цієї аналогії до Українського народу є щонайменше некоректним. До того ж, практика використання органами державної влади і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами відповідних благ «від імені Українського народу» за всі роки від прийняття Основного Закону, а особливо в 2010—2013 рр. перетворилася в брутальне і цинічне розграбування власності народу України, освячена ім'ям цього ж народу.

Тому, в оновленій Конституції України слід не лише закріпити відповідне право власності народу, а й визначити механізми його безпосередньої реалізації, а також механізми розподілу матеріальних благ від використання власності народу в інтересах самого народу. Це може бути й розподіл відповідних матеріальних благ між громадянами у формі фіксованих грошових виплат, подібно державам Перської затоки і іншим, і фінансування суспільно значущих загальнодержавних і регіональних проєктів, підконтрольних територіальним громадам (розширення мережі дитячих садочків, побудова очисних споруд, побудова нових екологічно безпечних сміттєзвалищ тощо).

Не менш важливими суб'єктами конституційних правовідносин виступають і інші соціальні спільноти — українська нація, корінний народ національна меншина та ін. Щодо української нації, то на сьогодні в Європі категорія «нація» має політичне, а не етнічне наповнення свого змісту. Події Революції Гідності в 2014 році дозволяють стверджувати про завершення формування українців як політичної нації, не залежно від етнічного походження громадян України.

Конституційно-правовий статус національних меншин, окрім Конституції України, на сьогодні здійснює Закон України «Про національні меншини». Щодо корінних народів, то 20 березня 2014 року парламент прийняв постанову «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави», стаття перша якого визнала на основі Декларації ООН про права корінних народів 2006 року статус корінного народу за кримськотатарським народом. Правовий статус цього корінного народу має бути визначеним у спеціальному законі. Хоча, на сьогодні набуває актуальності й проблема визнання статусу

корінного народу за українцями та питання коректності такого кроку щодо інших народів і національних меншин, які проживають в Україні.

Самостійним суб'єктом конституційно-правових відносин безперечно є й Українська держава. Відповідно до ст. 1 Конституції Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Суверенітет України, що виражає зміст правосуб'єктності Української держави, поширюється на всю її територію, а сама територія держави в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Події 2014 року, пов'язані з анексією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим не змінюють статус цієї території як невід'ємної частини України.

Українська держава виступає гарантом, тобто бере на себе виключні конституційні обов'язки дбати про людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку (ч. 1 ст. 3 Конституції); утворює і забезпечує права і свободи людини та відповідає перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3 Конституції); гарантує місцеве самоврядування в Україні (ст. 7 Конституції); забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України (ч. 1 ст. 10 Конституції); сприяє вивченню мов міжнародного спілкування (ч. 3 ст. 10 Конституції); сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України (ст. 11 Конституції); забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції); охороняє землі, що є основним національним багатством (ч. 1 ст. 14 Конституції); гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (ч. 4 ст. 15 Конституції) та ін.

Важливим суб'єктом конституційно-правових відносин є органи державної влади, які від імені Української держави здійснюють її державно-владні повноваження. У юридичній науці до цих суб'єктів іноді застосовується узагальнена назва «інститути державної влади» [6, с. 310].

Органи державної влади формуються безпосередньо народом (шляхом виборів) чи державою (призначувані), мають чітко визначені

в чинних нормативно-правових актах повноваження і свою внутрішню організаційну структуру. Межі їх правосуб'єктності визначені в ч. 2 ст. 19 Основного Закону, яка зобов'язує органи державної влади і їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Існують різні види органів державної влади, які можна класифікувати за різними критеріями. За способом формування виділяють виборні (Верховна Рада України, Президент України) та призначувані органи державної влади (Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України, Генеральний прокурор України, Центральна виборча комісія, Національна рада по телебаченню і радіомовленню, місцеві державні адміністрації та ін.); за територією, на яку поширюється їх юрисдикція, виділяють загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Верховний Суд України та ін.) та місцеві (локальні) (місцеві державні адміністрації, місцеві суди та ін.) органи державної влади; за часом дії виділяють постійно діючі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховний Суд України та ін.) та тимчасові (тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України тощо) органи державної влади; за складом виділяють колегіальні (Верховна Рада України, Конституційний Суд України) та одноособові (Президент України) органи державної влади; за характером повноважень виділяють державні органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України) та спеціальної (Міністерство юстиції України) компетенції; за видами державної влади поділяють на законодавчі (Верховна Рада України), виконавчі (Кабінет Міністрів України, міністерства й інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ — державні служби, державні інспекції, державні агенства), місцеві державні адміністрації) та судові (Верховний Суд України, вищі, апеляційні та місцеві спеціалізовані суди) державні органи влади; за функціями та правовими формами діяльності виділяють правотворчі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України), правозастосовчі (Кабінет Міністрів України, міністерства й інші ЦОВВ, місцеві державні адміністрації), правоохоронні (Міністерство внутрішніх справ України), контрольно-наглядові (Генеральна прокуратура України) державні органи. Існують і інші класифікації органів державної влади в Україні [4, с. 155–156].

Відзначимо, що конституційно-правовому статусу органів державної влади у вітчизняній юридичній науці традиційно приділяється значна увага. Так, лише в останні роки за результатами ґрунтовних дисертаційних досліджень українськими ученими-конституціоналістами було видано низку монографій, які розкривають не лише походження органів державної влади, а й проблеми теорії та практики їх правосуб'єктності, перспективи удосконалення їх правового статусу в політико-правових реаліях сьогодення [2, 7 і ін.].

Наступним суб'єктом конституційного права є територіальні громади й інші суб'єкти місцевого самоврядування, котрі представляють муніципальну публічну владу в Україні. Системоутворюючим суб'єктом місцевого самоврядування, без сумніву, є територіальні громади. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., територіальна громада — це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають адміністративний центр.

Особливим суб'єктом конституційних правовідносин є органи та посадові особи місцевого самоврядування. Так ст. 7 Конституції визначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Відповідно до п. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., місцеве самоврядування — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. До органів і посадових осіб місцевого самоврядування належать сільські, селищні, міські голови, а також місцеві ради — сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні, Київська міська рада.

Важливим суб'єктом конституційних правовідносин і одним із визначальних центрів публічної влади в Україні є Автономна Республіка Крим, яка, згідно зі ст. 134 Конституції України, є невід'ємною складовою України й у межах повноважень, визначених Основним Законом, вирішує питання, віднесені до її компетенції.

Але, очевидно, що будь-яка адміністративно-територіальна одиниця, навіть з особливим статусом не може бути суб'єктом правовідносин. Можна говорити про громадську спільноту Автономної Республіки Крим як суб'єкт конституційно-правових відносин. Ця громадська спільнота є спільнотою громадян України різних національностей і народів, різних віросповідань, культурних і мовних уподобань, що постійно проживають чи перебувають на території Автономної Республіки Крим. Представницьким же органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, а її Урядом — Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Їх конституційна правосуб'єктність визначається Конституцією та законами України.

На перспективу можливою вбачається й легітимація інших суб'єктів публічної влади в автономії, до прикладу Меджелісу кримськотатарського народу. Натомість, створення іншими державами в Автономній Республіці Крим органів публічної влади, не передбачених Конституцією України, є неконституційним, а такі органи є нелегітимними.

Важливим суб'єктом конституційно-правових відносин є політичні партії, чий статус визначається в статтях 36–37 Конституції України і в Законі України «Про політичні партії в Україні» 2001 р. Нині, у зв'язку з поверненням України до парламентсько-президентської форми державного правління, саме політичні партії стають важливими суб'єктами формування державної політики через своїх представників, обраних до Верховної Ради України, місцевих рад, чи делегованих до Кабінету Міністрів України, в керівництво міністерств і інших центральних місцевих органів виконавчої влади.

Останнім часом особливого значення у системі суб'єктів конституційно-правових відносин набувають громадянське суспільство та його інститути. Так, у ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» 2010 р. унормовується таке положення: «Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства» встановлює такі засади формування відповідних інститутів: утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави; завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, затвердження гро-

мадського контролю за діяльністю влади; забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень; підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади; проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства та держави; проведення всеукраїнських і місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу в прийнятті суспільно важливих рішень» [5].

Громадянське суспільство слід розглядати як самоорганізовану та саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними об'єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал та здійснюючи контроль за органами державної влади, служать підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави. Тобто громадянське суспільство не може ототожнюватися з якимось одним суб'єктом публічно-правових відносин, оскільки ця категорія позначає передусім систему суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між множиною їх різнопорядкових учасників.

На нормативному рівні інститути громадянського суспільства вперше було визначено в «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Відповідно до абзацу другого пункту 2 цього Порядку, до інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства й установи, легалізовані відповідно до законодавства. Таким чином, інститути громадянського суспільства перестали бути виключно філософською чи політологічною категорією, а були унормовані як система суб'єктів конституційно-правових відносин. Зрілість громадянського суспільства та його інститутів, як суб'єктів конституційно-правових відносин, довели й події Революції Гідності, й післяреволюційна розбудова нашої держави.

Суб'єктами конституційно-правових відносин також є підприємства, установи, організації, незалежно від форм їх власності. Традиційно ці суб'єкти відносяться правознавцями виключно до учасників господарсько-правових відносин, але конституційне законодавство України визначає їх і як суб'єктів конституційних правовідносин. Наприклад, п. 6 ст. 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» 1998 р. передбачає можливість виникнення конституційно-правових відносин між омбудсменом і вище названими суб'єктами.

Суб'єктами конституційно-правових відносин є також міжнародні й іноземні органи та організації. Зокрема, важливий вплив на перебіг конституційних процесів в Україні справляють такі впливові міжнародні організації як ООН, Рада Європи, ПАРЄ та інші. Важливий вплив на перебіг конституційного процесу в Україні в останні роки має і продовжує здійснювати моніторинговий комітет ПАРЄ Європейської комісії «За демократію через право», більше відомий як «Венеціанська комісія». Так експертна допомога Венеціанської комісії буде, на наше переконання, вкрай важливою для підготовки Тимчасовою спеціальною комісією Верховної Ради України з питань підготовки внесення змін до Конституції України якісних і ефективних конституційних новел.

Запропонована нами система суб'єктів конституційно-правових відносин не є вичерпною. Нині утверджуються чи поновлюються (до прикладу, парламентська коаліція) й інші суб'єкти конституційних правовідносин. Цьому сприяє післяреволюційний розвиток України та процес оновлення Основного Закону, а також посилення соціальної активності громадянського суспільства та його інститутів.

Із суб'єктами конституційно-правових відносин тісно пов'язаний інший елемент складу конституційно-правових відносин — права і обов'язки учасників конституційно-правових відносин. Їх іще узагальнюють поняттям «зміст конституційно-правових відносин».

Права учасників конституційно-правових відносин полягають у можливості певної діяльності або поведінки, набуття, володіння, користування певними політичними та іншими цінностями. Також можна погодитись і з твердженням Ю. В. Данилюка, що конституційне правовідношення є вольовим відношенням, у якому загальна воля, виражена в нормі права, є волею його учасників [1, с. 10].

Для суб'єктивних прав властиві такі ознаки: суб'єктивні права визначають вид і міру можливої правомірної поведінки учасника конституційно-правових відносин; зміст суб'єктивних прав визначається нормами конституційного права; суб'єктивне право виступає способом реалізації інтересів учасників конституційно-правових відносин; суб'єктивні права одних учасників конституційно-правових відносин породжують юридичні обов'язки інших суб'єктів конституційно-правових відносин тощо.

Права суб'єктів конституційно-правових відносин об'єктивуються в їх повноваженнях, що закріплюються Конституцією та законами України й деталізуються в підзаконних нормативно-правових актах. Повноваження окремих, найважливіших суб'єктів конституційних правовідносин — народу, парламенту, глави держави — вичерпно визначаються в Основному Законі. Наприклад, ст. 85 Конституції України визначає дискреційні повноваження Верховної Ради України, а ст. 106 — Президента України. Ці повноваження не можуть розширюватися, чи скасовуватися в інших актах чинного законодавства.

Обов'язки суб'єктів конституційно-правових відносин — це нормативно визначена міра належної діяльності або поведінки учасників правовідносин у сфері конституційних правовідносин. Юридичний конституційний обов'язок має три основні форми: а) утримання від заборонених дій, що суперечать інтересам інших учасників конституційно-правових відносин; б) здійснення конкретних дій чи дотримання конкретної поведінки; в) обмеження в правах особистого, майнового чи організаційного характеру (заходів юридичної відповідальності).

Юридичні конституційні обов'язки поділяються на загальні та спеціальні. Загальні юридичні конституційні обов'язки поширюються на всіх суб'єктів конституційно-правових відносин. Зокрема, такі загальні обов'язки визначаються в статтях 65–68 Конституції України: неухильно додержуватись Конституції та законів України; не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей; сплачувати податки і збори у порядку та розмірах, встановлених законом; подавати щорічно до податкової адміністрації декларації про майновий стан і доходи за минулий рік; не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати завдані збитки; захист

Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України; відбувати військову службу відповідно до закону.

Спеціальні юридичні обов'язки у конституційно-правових відносинах покладаються на спеціальні категорії суб'єктів цих правовідносин — народних депутатів України, Президента України, суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції тощо.

Слід розрізняти юридичний і фактичний зміст конституційних правовідносин, що співвідносяться як абстрактна і конкретна правові категорії. Юридичний зміст конституційно-правових відносин виражається в нормативно визначених правах і обов'язках учасників конституційно-правових відносин. Як правило, норми права визначають систему суб'єктивних прав і систему юридичних обов'язків стосовно кожного суб'єкта конституційно-правових відносин, що дає можливість обрати певну конкретну модель правомірної поведінки цього суб'єкта. Така модель поведінки і буде фактичним змістом конституційно-правових відносин

Використана література:

1. Данилюк Ю. В. Теоретичні засади конституційних правовідносин в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2009. — 19 с.
2. Максакова Р. М. Конституційно-правові проблеми організації та реалізації установчої влади в Україні: монографія / Р. М. Максакова. — Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2012. — 436 с.
3. Окунев І. С. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. — К., 2010. — 19 с.
4. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підруч. / За заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. — 4-вид., перероб. і доопр. — К.: Видавництво «Ліра-К», 2012. — 576 с.
5. Про загальні засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 40. — Ст. 1452.
6. Проблеми теорії конституційного права України / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Парламентське вид-во, 2013. — 616 с.
7. Словська І. Є. Конституційно-правовий статус парламенту — Верховної Ради України: монографія / І. Є. Словська. — К.: Юрінком Інтер, 2013. — 336 с.
8. Совгіря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку / О. В. Совгіря. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 464 с.

9. *Юридична* відповідальність: проблеми виключення та звільнення : монограф. / Колектив авторів. Відп. ред. Ю. В. Баулін. — Донецьк : ПП «ВД «Кальміус», 2013. — 424 с.

Ю. Н. ФРОЛОВ,

*кандидат юридических наук, доцент,
декан юридического факультета
Бердянського університету менеджмента и бизнеса*

СОЗДАНИЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА — ОДНА ИЗ ЖИЗНЕННЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА

Идея правового государства, входящая в золотой фонд общечеловеческих ценностей, в Украине на высшем законодательном уровне закреплена в Конституции 1996 года [1]. И хотя в статье 1 Основного Закона прямо указывается, что правовое государство в Украине существует, думается, это скорее пока лишь благородная цель, к достижению которой нам необходимо стремиться. Мы не должны заниматься лакировкой нашей государственности, выдавая желаемое за действительное. Украинское государство за всю историю своего существования еще ни одного дня не было правовым государством. Чтобы его можно было назвать таковым, очень многое предстоит еще сделать.

Процесс формирования и становления правового государства занимает длительное историческое время. В силу ряда объективных и субъективных причин данный процесс в Украине носит сложный и противоречивый характер. Медленно реформируется действующая правовая система, которая по многим своим параметрам еще не отвечает стандартам правового государства. В настоящее время мы лишь «живаемся» в законодательство, соответствующее рыночным отношениям. Убеждаемся в том, что между провозглашением идеи правового государства и ее реализацией — дистанция огромного размера. Вместе с тем разумной альтернативы правовому государству в нашей стране не существует

Сегодня принципиально важно теоретически обосновать концепцию украинского правового государства и предложить основные направления его формирования в условиях нашей действительности, характеризующейся пока еще невысоким уровнем парламентской культуры, правовым нигилизмом, слабостью демократических традиций, искусственно созданным противостоянием «запада и востока».

В рамках данной статьи мы считаем необходимым проанализировать сущность и основные черты (признаки) правового государства, принципы его формирования (принцип разделения властей, принцип господства права и верховенства закона и др.), и внести предложения по ускорению процесса создания в Украине правового государства.

Правовое государство — явление многомерное. Основные принципы его формирования в самом общем виде можно представить следующим образом — принцип разделения властей, принцип господства права и верховенства закона, связанность государства и его органов правом, принцип взаимной ответственности государства перед гражданином и гражданина перед государством, принцип судебной защиты прав личности.

Необходимой предпосылкой создания правового государства является гражданское общество — открытое, демократическое, саморазвивающееся, в котором уважаются законы, соблюдаются принципы гуманизма и справедливости. Правовое государство призвано выступать слугой гражданского общества, его доверенным представителем.

Разделение властей — важнейший принцип правового государства, одно из достижений человеческой цивилизации.

Государственная власть понимается как совокупность властных функций, осуществляемых независимо друг от друга различными органами. Единственным ее источником является народ, который осуществляет свою власть непосредственно через представительные и иные органы.

Согласно статье 6 Конституции Украины государственная власть реализуется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную. Конкретизация данной конституционной нормы получила закрепление в соответствующих разделах Основного

Закона, определяющих статус и полномочия Президента Украины (раздел 5), Верховного Совета Украины (раздел 4), Кабинета Министров (раздел 6) и правосудия (раздел 8).

Основной смысл принципа разделения властей состоит в том, чтобы рассредоточить в разумных пределах осуществление важнейших функций государства между отдельными ветвями власти. При этом каждая ветвь власти сосредоточена на выполнении преимущественно одной из функций государства.

В Украине законодательная власть представлена парламентом — Верховным Советом Украины, который в соответствии со статьей 75 Конституции является единственным органом законодательной власти в стране.

В соответствии со ст. 93 Конституции Украины право законодательной инициативы в Верховном Совете Украины принадлежит Президенту Украины, народным депутатам Украины и Кабинету Министров Украины, в отдельных случаях законопроекты может вносить Национальный банк Украины. Исполнительную власть осуществляет Правительство — Кабинет Министров Украины. Это высший орган в системе органов исполнительной власти, который состоит из Премьер-министра, Первого вице-премьер-министра, вице-премьер-министров и министров (ст. 114 Конституции Украины).

Правосудие в Украине (ст. 124 Конституции) осуществляется исключительно судами — Конституционным Судом Украины и судами общей юрисдикции. Народ непосредственно принимает участие в осуществлении правосудия через народных заседателей и присяжных.

В правовом государстве все три ветви власти призваны сдерживать и уравновешивать друг друга: каждая в отдельности не только выполняет свои функции, но и в случае необходимости она имеет в своем арсенале способы сдерживания других ветвей власти — при попытке, например, использования волюнтаристских методов правления.

Все три ветви власти должны быть одинаково подчинены закону, в этом — основа их единства. Обострение отношений между ними (особенно между исполнительной властью и Президентом) может ослабить и даже парализовать в целом управление обществом и государством.

Важнейшей целью осуществления на практике принципа разделения властей является предотвращение узурпации всей государственной власти одним лицом. Правовому государству противопоставлены в какой бы то ни было форме тирания, культ личности, вождизм.

Принцип разделения властей не предполагает создания «китайской стены» между отдельными ветвями власти. В реальной жизни каждая ветвь власти вторгается в сферу другой власти. Даже в демократических государствах нередко законодательствует не только парламент, но и исполнительная власть (например, декрет-закон Президента Италии, временный акт Президента Франции, имеющий силу закона). С другой стороны, например, Конгресс США издает «частные законы», имеющие в основном распорядительный характер, что, по существу, является функцией исполнительной власти. Суды, объявляя законы неконституционными, тем самым вторгаются, в известных пределах, в сферу законодательной власти.

Любое государство с демократической формой правления функционирует и развивается нормально лишь в том случае, когда в нем принцип разделения властей не только провозглашается, но и реализуется.

Сегодня система разделения властей в Украине находится в стадии становления. Идет «притирка» различных ветвей власти друг к другу, вырабатывается определенная модель их взаимоотношений, ведется поиск наиболее оптимальных форм взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной власти.

Важная роль в становлении правового государства принадлежит соблюдению принципа господства права и верховенства закона.

Иногда можно слышать такого рода суждения: каждое государство является правовым в силу того, что оно имеет законы. Думается, это весьма поверхностное (если не сказать наивное) представление о правовом государстве. Когда речь идет о правовом государстве, то имеется в виду не просто наличие в нем законов. Правовое государство предполагает, прежде всего, верховенство и торжество закона, господство права. С этих позиций далеко не каждое государство можно назвать правовым. Все государственные органы, должностные лица и граждане должны действовать в рамках закона и ему подчиняться.

Если представить себе наши законы в виде единого целостного комплекса, то конституция, несомненно, занимает главенствующее положение. Конституционные нормы являются первичными, учредительными. Из чего следует, что нормативные правовые акты, противоречащие Конституции, не имеют юридической силы. Таким образом, в любом современном государстве существует система источников права. Эта система будет эффективной, если ее развитие осуществляется на основе демократической Конституции, содержащей принципы и нормы правового государства.

«Конституция Украины является ядром источников национальной правовой системы, интегрирующим и системоформирующим фактором системы источников украинского права» [2, с. 188]. Поэтому украинское правовое государство — это, прежде всего, конституционное государство, основой которого является Конституция Украины.

Согласно принципу верховенства закона, в случае расхождения подзаконных актов с законом, действует закон. Он не может быть отменен, изменен или приостановлен подзаконным актом. Никому не дано право принимать нормативные правовые акты, стоящие над законом.

Верховенство закона означает и его всеобщность, то есть основные, ключевые отношения в экономике, социальной и других сферах жизни нашего государства должны регулироваться на уровне закона.

На наш взгляд, можно выделить следующие блоки общественных отношений, которые должны регулироваться на уровне закона:

- права, свободы и обязанности граждан;
- организация, структура и деятельность государственных органов;
- принципы осуществления отношений собственности;
- местное управление и самоуправление;
- финансово-кредитная система;
- охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов;
- вопросы уголовной ответственности.

Законом могут регулироваться и другие наиболее важные общественные отношения. Подзаконные акты при необходимости

могут конкретизировать отдельные положения закона, но не «совершенствовать», не «изменять» его, как это, к сожалению, нередко бывает на практике.

Правовое государство — это государство, в котором обеспечивается господство права, верховенство закона.

В правовом государстве понятия «демократия» и «законность» тесно связаны между собой. Демократия вне закона — это анархия. Не будет законности — не будет и демократии. При этом законность не может носить половинчатый характер: она либо есть, либо ее нет. Третьего не дано.

По количеству принятых нормативных правовых актов на душу населения наше государство находится, пожалуй, на одном из первых мест в Европе. Но множественность законов не показатель законности. В нашей стране должен быть минимум законов, но таких, которые нельзя было бы толковать «вкривь и вкось». Все они должны быть «работающими».

Ошибочным, на наш взгляд, является мнение, согласно которому закон должен регулировать общественные отношения лишь в самом общем виде. На практике это приводит к тому, что многие вопросы, не урегулированные законом, отдаются на «откуп» ведомственному нормотворчеству. Ведомственные же нормативные акты, по существу, сводят в ряде случаев на «нет» действие закона.

Закон не должен «растворяться» в подзаконных актах, а тем более в правовом «беспределе» органов местного самоуправления и администраций административно-территориальных единиц.

В некоторых средствах массовой информации встречаются высказывания о том, что «плохие» законы можно не исполнять. На наш взгляд, это явно ошибочное мнение — легализованным государством закон для практического применения это «аксиома» и пока закон не отменен в установленном порядке, независимо от того, хороший он или плохой, его необходимо исполнять. Г. В. Шершеневич по этому поводу замечал. «Всякая норма права, — приказ» [3, с. 281]. В противном случае мы становимся на опасный путь — путь беззакония и произвола.

В обстановке неуважительного отношения к закону ни одна из ветвей власти не может нормально функционировать. В этой связи уместно будет вспомнить мудрое предостережение древнегреческого

философа Платона. «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там же, где закон — владыка над правителями, а они — его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государствам боги» (Законы, 715 d) [4].

Организовать исполнение законов и иных нормативных правовых актов должна исполнительная власть. Это ее важнейшая функция, которую она, на наш взгляд, сегодня выполняет неудовлетворительно.

В правовом государстве не только гражданин должен нести юридическую ответственность перед государством за нарушение закона, но и государство должно в установленном порядке нести юридическую ответственность перед своими гражданами за невыполнение взятых на себя обязательств. И нам представляется, что государство во взаимоотношениях с гражданами должно соблюдать принцип взаимной юридической ответственности.

Высшая ценность правового государства — человек, его права и свободы, а реальное их обеспечение — главная задача государственной власти. То есть каждый гражданин должен быть не просто формально наделен соответствующими правами, но и иметь возможности для их реализации

Как известно, законы есть и при тоталитарных режимах. Правовое государство предполагает наличие законов, гарантирующих, прежде всего, права и свободы граждан. Реальное их обеспечение — это объективный критерий, по которому можно судить, является данное государство правовым или таковым оно лишь именуется.

Один из идеологов правового государства И. Кант отметил, что у человека есть одно главное право — право на свободу, все другие права вытекают из него.

Личные права и свободы принадлежат человеку от рождения. Они не «дарованы» государством, поэтому не могут быть им отняты. Государство обязано признавать права и свободы человека, закреплять их в законах и оберегать всеми имеющимися у него средствами. Говоря о государстве, мы, прежде всего, говорим о тех органах власти, входящих в состав законодательной, исполнительной, судебной и должностных лицах стоящих у власти, ибо они выступают от имени государства и, соответственно, от имени народа. Следовательно, именно они — те кому мы доверили управлять государ-

ством, обязаны признавать права и свободы человека, закреплять их в законах и оберегать всеми имеющимися у них средствами.

В правовом государстве не может быть привилегированных слоев или групп населения, представители которых обладали бы большими правами и свободами по сравнению с основной массой населения.

По оценке зарубежных экспертов права и свободы, закрепленные в действующей Конституции Украины, соответствуют общепризнанным принципам международного права. Главное теперь, как нам представляется, сделать все необходимое для того, чтобы эти конституционные нормы могли быть претворены в жизнь. Однако — это в перспективе. Сегодня конституционные нормы в области прав и свобод человека в Украине действуют не в полной мере.

На современном этапе развития украинского государства некоторые юридические институты, направленные на защиту прав человека, находятся, образно говоря, на «точке замерзания». До сих пор не опубликованы в открытой печати отдельные подзаконные акты, касающиеся прав и обязанностей граждан. Ряд норм, посвященных защите прав личности, носят чисто декларативный характер: права провозглашаются, но не обеспечиваются соответствующими гарантиями. Кроме того, в обществе, где человеку не обеспечено право на достойное существование, нет, и не может быть правового государства.

Сегодня безопасности человека в Украине угрожает интенсивный рост преступности. Криминогенную ситуацию усугубляют многие факторы, среди которых особого внимания, по нашему мнению, заслуживают следующие:

— не реализуется в полной мере принцип неотвратимости наказания;

— на государственном уровне до сих пор нет четко продуманной системы организации профилактики (предупреждения) правонарушений.

В Украине не разработан в полном объеме механизм гарантированной защиты прав личности. Без соблюдения прав человека не может быть правового государства.

На наш взгляд, для усиления контроля по соблюдению прав и свобод граждан в Украине следует более эффективно использовать институт омбудсмана.

Проблема эффективности службы Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека вызывает много дискуссий и споров, его деятельность, относительно защиты прав и свобод человека и гражданина, не всегда достигает своей цели. По нашему мнению, с целью повышения эффективности правозащитной деятельности украинского омбудсмена, целесообразно существенно модернизировать конституционно-правовой статус Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека путем усиления его роли в системе органов публичной власти Украины, трансформации структуры и расширения функционального поля деятельности. Нам видятся следующие направления развития института Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека: внедрение представительств Уполномоченного в регионах — в областях и, в первую очередь, в Автономной Республике Крым; внедрение института местного уполномоченного по правам территориальных громад; внедрение специализированного института омбудсмена, в частности, Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам национальных меньшинств; детальное урегулирование и укрепление процессуального статуса омбудсмена в административном, гражданском и уголовном судопроизводстве; наделение Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека правом законодательной инициативы по вопросам относящихся к его компетенции [5].

В Украине должно быть установлено правильное соотношение между правами и обязанностями граждан. Если мы будем говорить только о правах и свободах, и недооценивать при этом обязанности, то в первую очередь (хотим этого или нет), нанесем удар по правам и свободам граждан. Здесь мы должны руководствоваться следующим общим правилом: нет прав без обязанностей, как и нет обязанностей без прав. «Каждый человек, — отмечается во Всеобщей декларации прав человека, — имеет обязанности перед обществом» [6].

Необходимый элемент правового государства — судебная власть.

В правовом государстве суд является важным звеном в системе государственных органов, стоящих на защите прав личности. Споры граждан между собой и с органами государственной власти должны решаться цивилизованным путём — в судах, а не на улицах площадях.

Только суд может признать человека виновным в совершении преступления. В соответствии со статьей 124 Конституции Украины

и ст. 5 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» [7] правосудие в Украине осуществляется исключительно судами и не какой иной орган государства, кроме суда, не вправе взять на себя функции осуществления правосудия. Суть этого положения детализируется в процессуальном законодательстве. Никто не может быть признан виновным в совершении преступления, а также привлечён к уголовной ответственности, если вина не будет, в предусмотренном законом порядке, доказана и установлена, вступившим в законную силу, приговором суда. Относительно рассмотрения уголовных дел, указанное положение детализовано в ст. ст. 8, 30 и других положениях Уголовно-процессуального кодекса Украины [8]. Аналогично, в гражданском, хозяйственном, административном судопроизводстве соответственно, детализируется в нормах Гражданско-процессуального кодекса, Хозяйственно-процессуального кодекса, Кодексе административного судопроизводства Украины.

Необходимо признать, многие соотечественники смотрят на суд, главным образом, как на орган принуждения. И для этого имеются основания: длительное время в работе судов нашего государства преобладал так называемый «обвинительный уклон». Сейчас отношение к суду должно меняться. Его основная функция — защита прав и свобод личности. Другого, более совершенного механизма, кроме суда, для такой защиты в нашем обществе не имеется.

Состояние судебной власти, её роль в жизни государства — это своего рода лакмусовая бумажка, по которой можно судить о демократии и законности в стране. Каждый гражданин должен иметь твердую уверенность в том, что его обращение в суд будет завершено законным и обоснованным решением. В Украине предстоит сделать очень многое, чтобы судебная защита (не на словах, а на деле) стала основной формой защиты прав личности.

Правовое государство предполагает высокую правовую культуру. Правовое государство и правовое бескультурье понятия несовместимые. Выборочные социологические исследования показывают, что три четверти респондентов знакомятся с законодательством от случая к случаю. У значительной части наших граждан наблюдается неверие в силу закона, господствует внеправовое мышление. Известны случаи, когда отдельные должностные лица действовали, не считаясь с требованиями закона.

Беззаконие будет иметь место и далее, если в государстве будет процветать правовая безграмотность, граждане не будут знать своих прав и обязанностей. Как никогда, сегодня остро стоит вопрос о повышении правовой культуры граждан и, прежде всего, должностных лиц. Можно создать правильные, разумные, прогрессивные законы, но если их не будут знать наши граждане, они не будут соблюдаться, правового государства нам не построить.

Законы должны знать все. Но это вовсе не означает, что всем нужно стать юристами. Достаточно, чтобы граждане Украины имели определенный минимум знаний о праве и научились грамотно отстаивать в суде и в иных органах свои права.

С учетом изложенного, можно сделать общий вывод о том, каким основным признакам должно соответствовать правовое государство.

Прежде всего, в нем должно быть четкое разделение властей: власть, издающая законы (законодательная власть); власть, которая законы исполняет (исполнительная власть); судебная власть.

В правовом государстве первостепенное внимание должно быть уделено защите прав личности. Судебная защита в этом случае является основной формой защиты прав личности.

И, наконец, в правовом государстве должна быть юридическая ответственность не только гражданина перед государством, но и государства перед гражданином.

Введение частной формы собственности, процессы разгосударствления и приватизации государственной собственности, развитие предпринимательства привели к необходимости кардинального обновления действующего законодательства. Совершенствование национального законодательства — необходимое условие и важнейшее направление формирования правового государства в Украине.

В стране правовому регулированию до сих пор присущи сложность и неопределенность. Изменения в действующее законодательство вносятся несвоевременно, нормой стало придание нормативным правовым актам обратной силы. Для улучшения такой ситуации необходимо упорядочить институт экспертизы законопроектов, обеспечить прогноз последствий принимаемых актов, а также возложить на один из субъектов власти осуществление общего анализа правоприменительной практики в Украине.

Сегодня наше государство переживает сложный период, ему приходится решать непростую задачу: что предпочтительнее — жесткий контроль, запреты и ограничения или неуправляемая разрешенность. Первую крайность мы уже сполна испытали, последствия хорошо известны. Теперь важно не впасть в другую крайность. С помощью нового рыночного законодательства нам предстоит поиск «золотой середины». Следует найти оптимальные границы соотношения частноправовых и публичноправовых начал чтобы избежать как излишнего администрирования, так и потери управляемости экономикой со стороны государства. Необходимо в максимальной степени учесть те ошибки и просчеты, которые совершены на этом пути другими государствами (в частности, Литвой, Польшей, Россией).

На наш взгляд, в Украине коренным образом следует пересмотреть, прежде всего, хозяйственное законодательство, которое сегодня является самой отстающей сферой украинского законодательства. Оно громоздко и противоречиво, не отвечает современным требованиям и реалиям. В нем содержится немало общих призывов и деклараций. Основным регулятором хозяйственных отношений у нас является, к сожалению, не законы, а подзаконные акты. Многие нормы нового Хозяйственного кодекса носят отсылочный характер, либо противоречат Гражданскому кодексу, либо дублируют его или нормы иных нормативных актов.

В основе правового государства должна лежать правовая экономика. В сфере хозяйственных отношений нам следует освободиться от «кладбища мертвых законов». Работа по «расчистке» хозяйственного законодательства в последнее время ведется интенсивно. Достаточно сказать, что за последние годы уже отменено несколько тысяч устаревших нормативно-правовых актов, но появляются новые и это проблема.

Необходимо с помощью права сделать нашу экономику максимально восприимчивой к научно-техническому прогрессу. В частности, приоритетное внедрение на производстве новой техники и прогрессивной технологии должно быть обеспечено соответствующими правовыми гарантиями. Действующие ныне нормы права в этом отношении малоэффективны.

Наша насущная потребность — привести национальное (внутреннее) законодательство в соответствие с мировыми стандартами, общепризнанными принципами международного права.

Формирование правового государства, по сути дела, такая же закономерность, как и законы природы. Можно, конечно, их игнорировать. Только результат будет таким, какой мы получаем, например, игнорируя законы экологии. Усвоить эту истину необходимо и, чем скорее, тем лучше. Работа в этом направлении активно ведётся в связи с подготовкой и принятием евроинтеграционных законов.

Все страны, которые идут сегодня путем демократии и законности (Германия, Испания, Франция и др.) провозгласили в своих конституциях идею правового государства. Создание правового государства — одна из жизненных потребностей украинского общества. Путь к нему тернист, но необходимо приложить все усилия, для того чтобы правовое государство в Украине стало реальностью.

Использованная литература:

1. Конституція України. Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Фролов Ю. М. Конституція — правотворче ядро джерел національної правової системи // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України 2007. — С 184-189.
3. Шершеневич В. Г. Общая теория права. — М., 1910. — Вып. 1. — 548 с.
4. Gassirer Ernst. Op. cit. S. 22.
5. Фролов Ю. М. Деякі проблеми ефективності служби Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Державотворчі процеси і соціально-економічні моделі розвитку України на сучасному етапі : збірн. наук. ст.: В 2-х т. — Донецьк : ТОВ « Юго — Восток, ЛТД», 2007. — С. 121—126.
6. Общая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года // Международные акты о правах человека. — М., 1998.
7. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41—42, № 43, № 44—45. — ст. 529.
8. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 9—10, № 11—12, № 13. — ст. 88.

О. В. ЧЕРНЕЦЬКА,

*кандидат юридичних наук, доцент,
проректор з наукової та науково-педагогічної роботи
Київського університету права НАН України*

**ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Актуальність теоретичного дослідження та осмислення суті, призначення та функціонування представницьких органів в системі сучасної представницької демократії має не лише науково-теоретичне а й практичне значення. У сучасній науці конституційного права проблема представницької влади на місцях є найменш дослідженою та складною. Незважаючи на те, що місцеве самоврядування як інституція яка має досить тривалу історію свого становлення, на сучасному етапі свого функціонування власне не виконує свого призначення та ролі в системі публічної влади в цілому. На думку українських вчених реальне місцеве самоврядування — це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з вирішенням питань формування громадянського суспільства, посиленням захисту прав і свобод людини та громадянина, їх практичної реалізації [5, с. 673]. Більш того, при цьому необхідно враховувати, що представницькі органи вступають каналом реалізації народного суверенітету та складають основу демократичного розвитку держави та суспільства.

Відповідно до ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [1]. Конституційний припис виступає засадничим положенням організації та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Являючись різними підсистемами публічної влади, органи державної влади та місцевого самоврядування в цілому забезпечують здійснення влади народу України. Тобто, представництво народу в системі управління державою забезпечується на різних територіальних рівнях влади з використанням двох основних форм публічної влади, а саме державної та місцевої.

Принцип місцевого самоврядування, як спосіб організації влади на місцях, закріплений у ст. 7 Конституції України є основою конституційного ладу держави та організації публічної влади. Поряд з цим, проголошення на конституційному рівні України як демократичної та правової держави, призвело до необхідності реформування системи публічної влади в цілому, та місцевого самоврядування зокрема.

У фаховій літературі, різні аспекти теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування в цілому та представницьких органів, зокрема, досліджували як вітчизняні вчені-правознавці, зокрема М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. П. Бутко, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, М. І. Ставнічук, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, Ю. С. Шемшученко, а також зарубіжні фахівці О. О. Кутафін, М. В. Постовий, Б. О. Страшун, В. І. Фадеєв тощо. Але, при всьому цьому, проблема визначення місця і ролі представницьких органів місцевого самоврядування в системі публічної влади не втрачає актуальності, оскільки після реформування виборчого законодавства України та формування на його основі місцевих рад, призвели до нівелювання сутнісних ознак представницьких органів як таких.

Пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування займають саме представницькі органи — місцеві ради. Законодавче визначення представницького органу місцевого самоврядування містить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме ст. 1 визначає, що представницький орган місцевого самоврядування — виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [2]. Тобто, представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від їх імені та в їх інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування та депутатів, які входять до їх складу, громадяни здійснюють владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників. Більше того, провідна роль представницьких органів в системі місцевого самоврядування забезпечується тим, що депутати місцевих рад обираються безпосередньо

територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Поряд з цим, представницькі органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти місцевого значення, які в свою чергу складають нормативно-правову основу діяльності інших органів місцевого самоврядування.

Як свідчить практика, із становленням системи місцевого самоврядування в Україні істотно змінилася юридична природа місцевих рад як представницьких органів. Вперше у вітчизняній конституційній правотворчості місцеве самоврядування визнається інститутом, який не входить в систему державної влади, а представницькі органи місцевого самоврядування отримують статус самостійного інституту та здійснюють публічну владу в межах встановлених Конституцією та законами України.

На нашу думку і з врахуванням того, що в цілому місцеве самоврядування є новою інституцією в українському державотворенні, місце представницьких органів місцевого самоврядування в системі органів публічної влади слід з'ясувати, передусім з теоретико-концептуальної точки зору.

Сутність соціального призначення місцевих рад зводиться до того, що населення відповідного виборчого округу обирає своїх представників до представницьких органів місцевого самоврядування та наділяє їх повноваженнями щодо здійснення місцевої влади. Але, народ, залишаючись носієм суверенітету та джерелом влади, делегує права та обов'язки щодо здійснення місцевої влади своїм представникам. Тобто, реалізуючи надані повноваження, депутат місцевої ради вирішує питання місцевого значення, передбачені законодавством, а також здійснює повноваження, які належать безпосередньо представницькому органу місцевого самоврядування. При цьому, слід відмітити, що всі питання місцевого значення, а також здійснення своїх прав та обов'язків, депутат може вирішувати тільки після наділення його населенням повноваженнями щодо реалізації влади і тільки через представницький орган місцевого самоврядування. Таким чином, після набуття спеціального конституційно-правового статусу, депутат є уповноваженим представником територіальної громади у представницькому органі та у взаємовідносинах з іншими органами і посадовими особами місцевого самовря-

дування та державної влади і повинен виражати його інтереси. Загалом подальший розвиток представницької демократії має посилити взаємозв'язок депутатів місцевих рад з виборцями, шляхом забезпечення пріоритетів потреб та інтересів територіальної громади в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Сутність представницьких органів місцевого самоврядування як інституції яка найбільш наближена до територіальної громади, обумовлюється такими факторами: 1) до складу місцевих рад входять депутати, які є виборними особами та представниками територіальної громади села, селища, міста чи їх громад як у представницькому органі місцевого самоврядування, так і у взаємовідносинах з іншими суб'єктами; 2) не зважаючи на особливості формування представницьких органів місцевого самоврядування, а саме застосування в окремих випадках пропорційної виборчої системи, діяльність місцевих рад в деякій мірі і має політизований характер, але при цьому вона виходить за рамки політики в цілому. Адже, депутат може бути виразником як певних політичних ідей, інтересів так і представляти інтереси певних соціальних груп; 3) після набуття конституційно-правового статусу, депутат місцевої ради реалізує функції та повноваження в різних сферах суспільного життя територіальної громади за допомогою різноманітних форм та методів діяльності, вступаючи у конституційно-правові відносини із іншими суб'єктами.

На думку професора В. І. Фадеєва, головним каналом реалізації суверенітету народу, його влади є представницькі органи, які складають основу демократичного розвитку держави і суспільства та виступають гарантом забезпечення інтересів народу на всіх територіальних рівнях публічної влади [6, с. 75].

Джерелом місцевої влади як різновиду публічної влади, виступає територіальна громада, яка відповідно до Конституції України та на основі загально визначених принципів формує місцеві ради і відповідно до закону наділяє правом представляти власні інтереси і приймати рішення від її імені. Так, В. І. Фадеєв, М. В. Варлен, визначаючи систему народного представництва вважають, що основним каналом реалізації суверенітету народу, його влади є представницькі органи, які складають основу демократичного розвитку держави та суспільства та виступають гарантом забезпечення волі інтересів народу на всіх територіальних рівнях публічної влади. А саме, представницькі

органи влади приймають правові акти по важливим питанням державного, регіонального і місцевого значення, які складають правову основу діяльності інших органів публічної влади [6, с. 75].

Отже, представницькі органи місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, надають їй загальнообов'язковий характер та здійснюють місцеву владу від її імені та в її інтересах. Саме через представницькі органи місцевого самоврядування територіальна громада здійснює владу на місцевому рівні, реалізуючи своє право брати участь в управлінні місцевими справами через своїх представників. Представницькі органи місцевого самоврядування є необхідним елементом механізму формування та вираження волі територіальної громади, що в свою чергу і визначає їх пріоритетне місце в системі органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, незважаючи на абсолютно незаперечний теоретичний підхід щодо визначення пріоритетності представницького органу у системі органів місцевого самоврядування, українські реалії функціонування цих інституцій не підтверджують свого істинного значення для життєдіяльності територіальної громади на практиці.

У зв'язку з цим, доцільно здійснити аналіз поняття «представницькі органи місцевого самоврядування» з теоретичної точки зору та нормативного визначення у національному законодавстві.

На думку авторів колективної монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» представницькі органи місцевого самоврядування — виборні органи (ради), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [3, с. 369].

С. В. Болдирев вказує, що місцева рада — це представницький, колегіальний, виборний, легітимний орган місцевого самоврядування загальної компетенції, діяльність якого поширюється на всю територію відповідної громади, який наділений правом представляти інтереси територіальної громади й виступати від її імені, посідає провідне місце в системі органів місцевого самоврядування [4, с. 8].

Фактично аналогічне визначення міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме представницький орган місцевого самоврядування — виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом

представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [2].

Отже, дефініції поняття представницькі органи місцевого самоврядування зводяться до наступних сутнісних характеристик, а саме: по-перше, формування представницьких органів шляхом виборів, в результаті яких місцеві ради отримують політико-правовий мандат безпосередньо від виборців, що в свою чергу призводить до легітимності їх діяльності; по-друге, тільки представницькі органи насамперед здійснюють функції прямого народного представництва з найбільш повним вираженням волі виборців при прийнятті важливих рішень, віднесених до їх відання, забезпечуючи тим самим захист інтересів населення.

Таким чином, на підставі проведеного нами дослідження можна зробити наступні висновки: місцеве самоврядування є самостійним інститутом публічної влади, основним призначенням якого є право самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України; юридична природа представницьких органів місцевого самоврядування виявляється не лише у їх стосунках з державою, а передусім, у тісній взаємодії з територіальною громадою. При цьому, представницькі органи місцевого самоврядування не входять в систему органів державної влади, реалізують делеговані повноваження жителів, об'єднаних постійним місцем проживання.

Представницькі органи місцевого самоврядування в умовах державно-правової дійсності повинні виступати основною ланкою демократичного процесу легітимізації публічної влади в суспільстві. Загалом подальший розвиток представницької демократії має посилити взаємозв'язок депутатів місцевих рад з виборцями, шляхом забезпечення пріоритетів потреб та інтересів територіальної громади в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Насамкінець слід зазначити, що представницькі органи місцевого самоврядування, незважаючи на комплекс проблем пов'язаних із забезпеченням їх належного функціонування, є важливою інституцією вираження народного представництва в системі публічної влади.

Використана література:

1. Конституція України. Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — ст. 170.
 3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; [за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова]. — К. : Атіка, 2007. — 864 с.
 4. Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. В. Болдирев ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 20 с.
 5. Конституційне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. — Т. 2. / [за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2008. — 800 с.
 6. Фадеев В. И. Депутатский мандат в Российской Федерации : Конституционно-правовые основы : Учеб. пос. / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. — М. : Норма, 2008. — 448 с.

В. А. ШАТІЛО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
 науковий співробітник Науково-дослідного сектору
 «Центр досліджень проблем прав людини»
 юридичного факультету Київського національного університету
 імені Тараса Шевченка*

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ Й
 АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОМПОНЕНТИ
 У ФУНКЦІОНУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

Функціонування будь-якої системи державної влади завжди пов'язане принаймні з двома базовими аспектами її реалізації. З одного боку, при застосуванні поняття державної влади майже завжди йдеться про певну систему управління найважливішими сферами суспільно-правового та соціально-економічного життя. А, з іншого боку, — як одна з форм влади та владних відносин державна влада фактично завжди має свій політичний вимір.

Проблема, яка постає у контексті цього аналізу, тобто правового забезпечення формування системи ефективної та одночасно демократичної державної влади, полягає в тому, що традиційний підхід

до вивчення управлінських чи бюрократичних (у тому значенні цього терміна, як його використовував відомий німецький соціолог, економіст і правознавець М. Вебер) систем, передбачає як одну з їх основних ознак політичну нейтральність. Тобто раціональна бюрократія — це не лише модель запровадження славнозвісних веберівських принципів її організації, але й визначально нейтральна щодо своїх політичних уподобань структура. Невипадково, що сам М. Вебер завжди намагався чітко розвести такі поняття, як «політик» та «чиновник». Більше того, така структура управління, відповідно до її розуміння у М. Вебера, є не просто політично незаангажованою, але й такою, що взагалі не має будь-яких політичних інтересів.

Важливо відзначити й те, що відносини панування в «раціональній» державі розглядаються М. Вебером за аналогією з відносинами в сфері приватного підприємництва. Цілераціональна дія має своєю моделлю має дію економічну. Економіка — це та «клітинка», у якій існує легальний тип панування. Саме економіка найбільше піддається раціоналізації. Вона звільняє ринок від станових обмежень, від зрощування з традиціями, перетворюючи всі якісні характеристики в кількісні, тобто розчищає шлях для розвитку суто раціонального капіталістичного панування.

Це і є легальне панування. Але саме тому, що формальна раціональність у собі своєї мети не несе і завжди визначається крізь щось інше, легальне панування не має досить сильної легітимності і повинне бути підкріплене чимось іншим — традицією чи харизмою.

В останній період своєї діяльності М. Вебер дійшов висновку про необхідність доповнити парламентську легальність саме плебісцитною легітимністю. Політичним лідером повинний, на його думку, виступати політичний діяч, який обирається не парламентом, а безпосередньо всім народом. Це дає лідеру право звертатися в найбільш відповідальні моменти безпосередньо до народу через голову парламенту.

М. Вебер ніколи не ставив під сумнів необхідність існування парламенту, який обмежував би владу плебісцитно обраного лідера і здійснював, як стосовно нього, так і стосовно апарату управління, функції контролю. Саме наявність трьох взаємно доповнюючих моментів: апарату управління («машини») як раціонального засобу здійснення влади політичного лідера; харизматичного лідера, який

формулює і проводить політичну програму («цінності») і парламенту — як критично-контрольної стосовно апарату інстанції, ставало необхідною умовою існування західного суспільства.

Безумовно, що у випадку функціонування типових систем управління (коли йдеться про класичні адміністративні системи чи класичні системи адміністрування) така модель є цілком застосовною. Однак, постає питання можливості її використання з такою ж впевненістю й у випадку дослідження державної влади. Недарма, як зазначає відомий російський вчений О. Малько, державна влада є тим стрижнем, на якому тримається все політичне життя суспільства у найрізноманітніших своїх проявах [1]. Цю ж тезу обґрунтовує ще один відомий російський вчений К. Гаджієв, для якого державна влада є «центром світу політичного», а відносини, пов'язані із набуттям та реалізацією державної влади, «становлять основоположні категорії політичної філософії і політичної науки, дають ключ до розуміння сутності і призначення політики, політичних інститутів та всієї сфери політичного» [2].

Отже, дана стаття присвячена проблемі визначення функціонування та здійснення державної влади, в якій, по суті, можна виділити два основні напрями цього процесу: а) реалізація щоденної політико-правової практики, пов'язаної з діяльністю всіх без винятку органів державної влади та всіх державних службовців; б) прийняття політичних рішень, спрямованих на визначення стратегічних державотворчих і правотворчих орієнтирів, розроблення програм політико-правового та соціально-економічного розвитку тощо.

Надзвичайно показовою щодо важливості методологічного розведення цих двох сфер діяльності державної влади є думка, яку свого часу висловив французький філософ, політолог, соціолог Р. Арон. Зокрема, у своїй відомій праці «Демократія і тоталітаризм» він запропонував чітко визначити, про яке зі значень терміна «політика» йде мова, коли застосовується воно в тих чи інших контекстах. Чи то йдеться про політику як «сферу, де зустрічаються та конкурують чисельні інтереси, цілі, ідеології тощо», чи про політику як саму дію, що спрямовуються конкретними особами (групами осіб) на вирішення вже визначених проблем [3].

Було б перебільшенням категорично заперечувати за «функціонально-управлінським» принципом діяльності органів державної влади лише право щодо видання нормативних актів. Звичайно, всі вони мають лише підзаконний характер, тобто, у випадку виникнення правової колізії між ними та законами, і тим більше конституційними законами, пріоритет завжди буде на боці законів, але все одно — за ними не можна не визнати статусу правових норм. Більше того, досить часто, як це передбачено в конституціях деяких сучасних держав, акти подібної «виконавчої нормотворчості» мають силу закону. Так, наприклад, статтею 201 Конституції Португалії від 2 квітня 1976 р. за урядом закріплюється право: а) приймати декрети-закони у сферах, віднесених до компетенції Асамблеї Республіки, на підставі уповноважень з боку останньої; б) приймати декрети-закони, які розвивають принципи та загальні основи юридичного режиму, який міститься у законах [4, с. 60–62]. Таке ж право, хоча й на обмежений термін, надається і французькому урядові статтею 38 Конституції 1958 р. Іноді подібне право може закріплюватися не лише за урядом, а й за таким інститутом державної влади, як глава держави. Для прикладу можна згадати розділ XV Конституції України («Перехідні положення»), в якому за Президентом України протягом трьох років після набуття чинності конституцією закріплювалося право видавати схвалені Кабінетом Міністрів України укази з економічних питань, не врегульованих законами, які діють до набрання чинності законом, прийнятим Верховною Радою з цих питань [5; 6].

Як зазначалося вище, питання взаємодії політичного та управлінського аспектів у процесі діяльності державної влади вже протягом тривалого часу є предметом змістовних науково-практичних обговорень як серед юристів, так і серед політологів. Особливо рельєфно проблема співвідношення політичного та бюрократичного вбачається в процесі реалізації виконавчої влади, яка з огляду своєї «політичності» займає проміжне становище між законодавчою та судовою владою, перша з яких є найбільш, а друга — найменш політизованою [7].

Так, зрозумілим є те, що законодавча влада є політичною вже за самим своїм визначенням, оскільки в процесі її діяльності набувають свого вираження як інтереси державної публічної влади, так і політичні інтереси класів, прошарків і груп громадянського суспільства. Серед усіх гілок державної влади саме законодавча влада виступає

головним чинником реалізації таких функцій політичної влади, як «формування політичної системи суспільства, організація політичного життя та політичних відносин» [8]. До того ж, не можна забувати й про те, що у численних випадках це є властивістю парламентів, обраних, насамперед за пропорційною виборчою системою, коли державна влада або повністю передається представникам тієї чи іншої політичної партії, або розподіляється між тими політичними партіями, які отримали більшість голосів виборців. Самі процеси формування і оновлення складу законодавчої влади відбуваються у формі боротьби професійних політиків та політичних партій за представництво у парламенті.

Безумовно, що закони як такі можуть врегульовувати найрізноманітніші сфери суспільного життя: соціальну сферу, економіку, розвиток культури та інше. В цьому сенсі вони зовсім не обов'язково пов'язуються з тими чи іншими проблемами організації державної влади. Однак вплив політики, політичних мотивів та інтересів у цій ситуації знаходять свій прояв у тому, що вона визначає ті цілі, ті орієнтири, ті моделі, які мають реалізовуватися на підставі прийнятих законів. Так, з огляду своїх формально-юридичних ознак, будь-який економічний закон, що приймається ліберальним парламентом, нічим не відрізнятиметься від закону, що приймається соціал-демократичним чи комуністичним органом законодавчої влади. Але якщо проаналізувати ті цілі, які має на меті прийняття цього закону у кожному із зазначених випадків, то відразу можна помітити такі стратегічні політичні інтереси, як розбудова ринкової, соціально орієнтованої ринкової та державно-адміністративної моделей економіки.

Стосовно судової влади, то найменший рівень її політичності (тут не йдеться про таку тенденцію, яка властива багатьом посттоталітарним державам, як «політизація» судової діяльності, коли судові рішення, що, на жаль, спостерігається й в Україні, часто стають чи засобами політичного тиску на своїх опонентів, чи додатковими чинниками у боротьбі ворогуючих осередків влади) пояснюється, з одного боку, специфікою цієї гілки влади, яка не може залежати від політичних мотивів та вподобань, а з іншого, — тими принципами, які конституують її сутність як окремої гілки державної влади. Завданням суду є здійснення правосуддя на засадах верховенства

права, забезпечення кожному права на справедливий суд та повагу до прав і свобод інших громадян. У вітчизняній державно-правовій теорії і практиці ці права гарантуються Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Для кожної людини у правовій державі передусім важливо мати доступ до правосуддя і можливість вільно, швидко, безперешкодно реалізовувати своє право на судовий захист. Важливо, щоб суд, розглядаючи будь-який конфлікт, був неупередженим і здатним прийняти справедливе та законне рішення.

Конституцією України кожній людині гарантовано право звернутися до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод (стаття 55). Конституція має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії (стаття 8). Це зобов'язує суди при розгляді конкретних справ керуватись насамперед нормами Конституції України.

Суди зобов'язані своєчасно й дієво захищати ці права та свободи шляхом розгляду цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (стаття 124). Суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або створюються перешкоди для їх реалізації чи мають місце інші порушення прав і свобод.

Того ж самого висновку доходять і російські вчені В. Ржевський та Н. Чепурнова, формулюючи загальну тезу про те, що метою розбудови судової гілки влади має бути її формування як гаранта «законності та справедливості» [9, с. 43]. Однак, разом з тим, подібна виключеність суду з-під впливу «політичного тиску» (який є протиправним у процесі розгляду справ у суді та прийнятті судових рішень) жодним чином не означає, що він виноситься за межі політики.

Таким чином, наголошуючи на специфіці судової влади в контексті розглядуваної проблеми, слід зазначити, що найменший рівень її політичності пояснюється не тим, що вона позбавлена чи позбавляється повноважень впливу на політичне життя та на процес розроблення і прийняття політичних рішень, а в тому, що ця ознака може бути приписана судовій владі лише в цілому.

Якщо у випадку законодавчої та судової влади, принаймні на теоретичному рівні, проблема взаємодії політичного й управлінсько-тех-

нічного аспектів може бути вирішена через звернення виключно до функціональних властивостей цих двох гілок державної влади, то у випадку виконавчої влади слід розглядати і її структурну організацію.

Водночас, якщо виходити із закріплення за виконавчою владою тільки функцій виконання законів, то, очевидно, існуватимуть усі підстави визнати за нею політично нейтральний механізм управління. Однак, таким саме незаперечним видається і те, що сутність виконавчої влади, особливо в сучасних умовах глобалізації та переходу до постіндустріального типу суспільств, ніколи не може бути редукована до її суто етимологічної інтерпретації, тобто «виконувати» закони. Адже навіть на конституційному рівні за виконавчою владою закріплюється ціла низка важливих політичних функцій і повноважень. Виконавча влада реалізується державою через уряд (президента) і його органи на місцях. Уряд (президент) здійснює верховне політичне керівництво і загальне керування справами суспільства. Урядова влада може складати прерогативу однієї особи (у президентських республіках) або колегіального органу. У першому випадку уряд виступає як група найближчих помічників глави держави - президента, а повноваження уряду є похідними від повноважень останнього. В іншому випадку уряд формується на основі спеціальної процедури за участю парламенту. У своїй діяльності він повинен користуватися підтримкою парламентської більшості і мати власні повноваження.

Уряд покликаний забезпечити охорону існуючого порядку, захист зовнішніх інтересів держави, здійснення економічних, соціальних та інших функцій у сфері державного управління. Уряд (президент) призначає на вищі військові і цивільні посади, у його веденні знаходиться адміністративний апарат.

Найбільш значимі рішення, що породжують юридичні наслідки і відповідальність за їхнє виконання, уряд видає у вигляді нормативних актів. Як вказувалося вище, крім, власне регламентарної функції, уряд може мати право на видання актів делегованого законодавства. Також уряди більшості країн світу мають право законодавчої ініціативи і можуть робити вирішальний вплив на законодавчий процес.

За здійснювану управлінську діяльність уряд несе, як правило, солідарну політичну відповідальність. Відмова уряду в довірі знахо-

дить свій вияв у формі вотуму недовіри, що призводить до відставки уряду і за загальним правилом до його заміни новим.

В усіх країнах передбачається можливість притягнення глави уряду або його члена до судової відповідальності за вчинення злочинних діянь. При цьому, обвинувачення здійснюється шляхом відповідного подання про висловлення недовіри парламентом (або його нижньою палатою) до судового органу чи до верхньої палати парламенту.

Отже, специфіка діяльності виконавчої влади полягає в тому, що в ній представлені як політичні, так і суто технічні управлінські, бюрократичні інститути та органи. Тому, говорячи про створення ефективної системи виконавчої влади та її подальшого розвитку (а це є однією з найважливіших цілей здійснюваної нині в Україні адміністративної реформи), варто спочатку ретельно з'ясувати співвідношення її політичної та управлінської ознак.

«Державний службовець має розглядатися не як приватний власник посади, а найманий працівник, що утримується коштом платників податків з метою задоволення спільних інтересів» [2, с. 143].

Коли ми аналізуємо державне управління та оцінюємо діяльність державних службовців, то, як правило, визначаємо наявність бюрократії. Бюрократія, у свою чергу, це — «система управління, в якій влада належить адміністрації чиновників» [3, с. 75]. На даному етапі існує два основних типи бюрократії: 1) імперська — виникла в азіатських імперіях і спирається на авторитет та традиції; 2) раціонально-легальна — виникла під час переходу до індустріального суспільства.

Досліджуючи ступінь вагомості політичної та бюрократичної детермінант у функціонуванні виконавчої влади, слід не лише проводити розподіл на політичні та бюрократичні посади в органах виконавчої влади (до перших належить глава держави, коли його включено до складу виконавчої влади, прем'єр-міністр чи канцлер, міністри, а до других — решта державних службовців середніх та нижніх рівнів управління), але й ретельно проаналізувати загальні тенденції до посилення в ній політичних і бюрократичних структур. Цікавий аналіз цих проблем подано К. Якобсеном, який запропонував виділяти чинники, що змістовно впливають на бюрократизацію виконавчої влади. До перших він зарахував: а) низький розвиток продуктивних сил, коли державна влада потребує існування потуж-

ного апарату розподілу обмеженої кількості матеріальних благ; б) високий ступінь політичного та соціального напруження в суспільстві, коли державна влада схильється до неполітичних способів розв'язання конфліктів. У тому й іншому випадку можна побачити вихід системи управління з-під впливу публічних політичних цілей і її перетворення чи на структуру підтримки корпоративних політичних еліт, чи на формально легалізований, але, по суті, репресивний механізм. Що ж до бюрократизації виконавчої влади та збалансування в її діяльності політичного та бюрократичного аспектів, то до них, на думку К. Якобсена, належать: перенесення розподільчих функцій на ринкові механізми, забезпечення системи громадського контролю над процесами управління, синхронізація політичних цілей та бюрократичних засобів у процесі суспільного управління.

Нині, і не лише в Україні, спостерігається стрімке посилення впливу політично безвідповідальних бюрократичних структур державної влади, які долучають або намагаються долучити до сфери своєї компетенції не лише ключові виконавчі функції, але й основоположні рішення в галузі реалізації державної політики, законотворення і, навіть, здійснення правосуддя.

Тобто якщо раніше можна було досить чітко вказати на те, де в процесі реалізації державної влади ми мали справу з політиком, а де — з бюрократом, то тепер навколо кожного з осередків, органів та інститутів прийняття політичних рішень сформувалася така кількість «технічних додатків», коли часто-густо неможливо визначити, хто саме приймає рішення, і відповідно — які інтереси репрезентуються.

Отже, підсумовуючи вище зазначене, можна зробити наступні висновки: загалом є можливими визначити три засадничі моделі взаємодії між бюрократією і політикою:

Політизація бюрократії. Вона стає можливою в умовах, коли діяльність державної влади набуває тотального характеру і формується тоталітарний режим. За таких умов правові рамки законності підмінюються політичною доцільністю, а діяльність апарату виконавчої влади стає політично заангажованою.

Бюрократизація політики. Стає можливою в умовах, коли апарат виконавчої влади набуває високої автономії по відношенню до законодавчої і судової влади, що є можливим в умовах соціальної стабілізації і загального уповільнення процесу прийняття управлінських

рішень. Також відбувається процес зниження ролі законодавчого органу в умовах стабілізації соціально-економічного та політичного становища.

Збалансованість бюрократичного і політичного. Стає можливим в умовах, коли існує урівноваженість між соціальною та правовою компонентою держави.

Ці три моделі можна описати наступним чином: а) поглинання бюрократичного політичним; б) поглинання політичного бюрократичним; в) автономне існування політичного і бюрократичного. Остання модель може бути визначена як ситуація нестійкої рівноваги, яка згодом матиме своїм наслідком перехід до моделі «а» чи до моделі «б».

У першому випадку йдеться про такий тип організації державної влади, коли вона діє не стільки з метою запровадження оптимального режиму функціонування та взаємодії між державою та суспільством, скільки для того, щоб забезпечити свою власну регенерацію. Тобто для всіх нормативно-правових актів такої моделі державної влади властиві наступні ознаки: 1) політична ситуативність, оскільки основним мотивом прийняття рішень, і в тому числі законів, є боротьба за владу у ситуації жорсткої конкуренції різноманітних політичних груп, та 2) декларативність, оскільки апарат управління перелаштовується з цілей реалізації законів на підтримку існуючого політичного режиму.

Друга модель може виникнути як у результаті недостатнього розвитку самих політичних структур, так і як наслідок розвитку першої моделі. Справа в тому, що постійний пріоритет політичних інтересів перед правовими, економічними, соціальними, культурними, екологічними тощо логічно призводить до необхідності постійного зростання ролі державного апарату у підтримці такої державної влади. Адже ця влада не може спертися ні на громадянське суспільство, ні на його інститути. Внаслідок цього бюрократичний апарат зростає до нечуваних розмірів. Недарма інколи застосовується такий образний вислів, як «армія чиновництва», який врешті-решт стає настільки потужним і впливовим, що починає конкурувати з тією політичною владою, яка його породила.

Остання модель визначена як «ситуація нестабільної рівноваги». Вона, як правило, характерна для політичних систем перехідного

періоду, коли відбуваються зміни в структурній організації самої державної влади.

Використана література:

1. *Политическая* и правовая жизнь России: актуальные проблемы. — М. : Право-либ, 2000. — 854 с.
2. *Гаджиев К. С.* Политическая философия / К. С. Гаджиев. — М. : Речь, 1999. — 445 с.
3. *Арон Р.* Демократия и тоталитаризм / Р. Арон. — М. : Республика, 1993. — 606 с.
4. *Конституции* государств Европейского Союза / Под ред. Л. А. Окунькова. — М. : ИНФРА, 1997. — 547 с.
5. *Конституція* України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141, із змінами, внесеними згідно із Законом № 2952-VI від 01.02.2011, ВВР, 2011, № 10, ст.68.
6. *Реформування* державного управління в Україні: проблеми і перспективи. — К.: Основи, 1998. — 665с.
7. *Политология.* Наука о политике / Под ред. В. П. Андрущенко, Н. И. Горлача. — К.; Х. : «Фолио», 1998. — 544 с.
8. *Конституційне* право України/ За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К.: Знання, 1999. — 605 с.
9. *Ржевский В. А., Чепурнова Н. М.* Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности / В. А. Ржевский, Н. М. Чепурнова. — М. : Альта, 1998. — 375 с.

В. М. ШКАБАРО,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права*

Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля

**ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В НАЦІОНАЛЬНЕ
ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ НОРМ МІЖНАРОДНОГО
ПРАВА ЩОДО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЯМИ**

В даний час світ істотно змінився: взаємозв'язок і взаємозалежність держав поглиблюються, життя кожної країни все більшою мірою визначається її зв'язками з зовнішнім середовищем, число і значення глобальних проблем зростає. Зрозуміло, що ці проблеми можуть бути вирішені тільки спільними зусиллями держав, а від їх

вирішення залежить благополуччя кожної людини. Такі обставитни визначають неминучість поглиблення взаємодії міжнародного і національного права. Взаємодія міжнародного і внутрішнього права з практичної точки зору вимагає застосування норм міжнародного права таким чином, щоб вони могли практично застосовуватися в правовій системі держави й у необхідних випадках національними судам [1, с. 34]. Деякі автори вважають, і з цим не можна не погодитися, що в системі права України створюється міжгалузевий інститут імплементації норм міжнародного права [2, с. 238; 3, с. 80].

Останнім часом проблема взаємодії міжнародного і конституційного права, імплементація норм міжнародного права у внутрішнє законодавство, роль цих норм для забезпечення внутрішнього правопорядку стала в Україні об'єктом наукового аналізу [4]. Інтеграційні процеси, що розгорнулися у другій половині ХХ століття в державах Західної Європи, призвели до необхідності розробки єдиних підходів до багатьох сфер політичного, економічного і соціального життя, обумовили потребу в уніфікації внутрішньодержавного законодавства шляхом створення якісно нової групи міжнародно-правових норм.

Особливе місце в європейських інтеграційних процесах відведено місцевій демократії, стандарти становлення та функціонування якої знайшли своє формулювання та втілення в таких міжнародно-правових документах, як Європейська Хартія місцевого самоврядування (1985 р.), Всесвітня Декларація місцевого самоврядування (1985 р.), Європейська типова Конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади (1980 р.), Європейська Декларація міських прав (1992 р.), Європейська Хартія міст (1993 р.), Європейська Хартія про участь молоді у муніципальному і регіональному житті (1994 р.). Прийняття і втілення в життя цих міжнародних нормативно-правових актів свідчить про існування чітко визначених міжнародних стандартів місцевого самоврядування та статусу адміністративно-територіальних одиниць не тільки в європейських державах, а й в усьому світовому співтоваристві.

Процес створення міжнародно-правових стандартів організації та розвитку місцевої демократії, як і будівництво єдиної Європи, продовжується і має динамічний характер. Україна, здійснюючи рефор-

мування правової системи, використовує відповідні рамкові норми міжнародного характеру в прийнятті нових законодавчих актів і регламентуванні найважливіших компетенційних і функціональних аспектів діяльності місцевих органів влади.

Першим комплексним, багатостороннім правовим документом, що відбив і закріпив міжнародні стандарти становлення і функціонування місцевого самоврядування, визначив «базові принципи» місцевої автономії як однієї з підвалін демократії [5, с. 11], є Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р. [6] і ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [7]. Європейська Хартія місцевого самоврядування є основним і обов'язковим міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, який містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування. Метою Європейської Хартії місцевого самоврядування є встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Європейська Хартія місцевого самоврядування зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Тим самим, вона стала важливим кроком на шляху до утвердження життєздатності на всіх територіальних рівнях управління принципів, які Рада Європи проголосила і захищає з моменту свого створення з метою захисту прав людини, формування демократичної суспільної свідомості в європейських країнах [8, с. 29]. Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи, положення Європейської Хартії місцевого самоврядування є значним внеском в утворення основ такої Європи, яка б будувалася на принципах демократії і децентралізації влад [9, с. 324].

Європейська Хартія місцевого самоврядування поширює міжнародне регулювання таких важливих питань, як умови життя і діяльності людей з державного рівня на рівень самоврядного управління [10, с. 341] та має велике значення, оскільки «її принципи спрямовані на забезпечення організаційно-правової, фінансової, матеріальної самостійності територіальних громад, необхідності децентралізації

державного управління, деконцентрації власних повноважень, чіткого розмежування повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, дотримання принципу субсидіарності» [11, с. 402].

Рада Європи пильно стежить за становленням і функціонуванням системи місцевого самоврядування в державах-членах, оскільки цей інститут є важливим інструментом демократичного розвитку держави. Про це свідчить той факт, що в Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 від 26 вересня 1995 р. щодо вступу України до цієї організації, яка передбачала виконання 10 зобов'язань і 13 обов'язків, поряд з реформуванням правової системи, важливе місце відводилося реформуванню системи місцевого самоврядування [12, с. 81].

Після підписання від імені України 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі і ратифікації Верховною Радою України 15 липня 1997 року положення Європейської Хартії місцевого самоврядування відповідно до ст. 9 Конституції України набули обов'язкової юридичної сили, тобто стали частиною українського національного законодавства. Готуючись стати членом Ради Європи, Україна мала усвідомити важливість цього й інших документів і вже до свого вступу в цю організацію діяти відповідно, гармонізуючи своє законодавство в зазначеному напрямі [13, с. 325]. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» знайшли своє закріплення більшість положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується сфери компетенції, матеріально-фінансової основи, правового статусу виборних посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Важливим міжнародним нормативно-правовим документом, що закріплює міжнародно-правові стандарти організації та розвитку місцевої демократії та функціонування місцевого самоврядування, є Всесвітня Декларація місцевого самоврядування, яку було прийнято XXVII Конгресом Міжнародної Спільноти місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія). Формулювання Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування значною мірою збігаються з положеннями Європейської Хартії місцевого самоврядування і у порівнянні з останньою є точнішими. Зміст статей Декларації носять, переважно, стверджувальний, а не рекомендаційний харак-

тер. Прикладом імплементації цих міжнародно-правових норм може бути той факт, що багато положень Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування міститься у Хартії українських міст, прийнятої Асоціацією міст України.

Враховуючи особливе значення міст для розвитку держави, особливості соціальних і правових відносин в містах, європейським співтовариством прийнято ряд окремих міжнародних документів, які відбивають правовий статус цих населених пунктів. Зокрема, Постійною Конференцією місцевих і регіональних органів влад Європи (CLRAE) Ради Європи було прийнято Європейську Декларацію міських прав та Європейську Хартію міст.

Європейська Декларація міських прав являє собою комплекс умов стабільного розвитку і функціонування міських поселень в сучасних умовах та є «своєрідним кадастром міських прав, який повинен в обов'язковому порядку знайти своє відображення та закріплення в Хартіях (статутах) міст з урахуванням індивідуальних особливостей їх розвитку» [14, с. 95]. Цей міжнародно-правовий документ передбачає зобов'язання домагатись забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на: правову безпеку; екологічну безпеку; роботу; житло; безпечний рух; охорону здоров'я; спорт і дозвілля; культуру; інтеграцію багатьох культур; якісну архітектуру; гармонійне життя; політичне життя; економічний розвиток; гармонійний розвиток; послуги і товари; раціональне використання природних ресурсів; розвиток особистості; співробітництво між містами; фінансову забезпеченість; рівноправність.

Принципи, розроблені в Декларації, одержали високу оцінку муніципалітетів держав Західної Європи. Можна з впевненістю сказати, що положення цього документу становлять особливий інтерес для органів місцевого самоврядування міст і можуть бути використані нашою державою при вирішенні питань на локальному рівні через статутне право в рамках Основного Закону України. Отже, принципи Декларації міських прав обов'язково мають бути покладені органами міського управління в основу при розробці та прийнятті статутів міст в Україні.

У 1980 році Радою Європи здійснювалася широкомасштабна Програма в рамках Європейської Кампанії за відродження міст під девізом «До кращого життя в місті» («a better life in towns», «des villes

pour vivre», «Stadte zum Leben»). В розробці Програми взяли участь члени міжурядового комітету Ради Європи, який складається з представників національних міністерств держав-учасниць організації з питань міського розвитку. Робота Ради Європи в той період була спрямована на відродження міст континенту й своїми цілями мала створення кращих соціальних і культурних можливостей у містах, поліпшення міського природного середовища проживання, комунальний розвиток і участь у ньому громадськості, реабілітацію існуючої житлової інфраструктури. Підсумковим завданням цієї європейської Програми було розроблення дуже важливого міжнародно-правового документу, що визначає статус міст, — Європейської Хартії міст, яка була прийнята у Страсбурзі в 1993 році і увібрала в себе значний досвід з питань міського розвитку.

Характерною рисою цього досить об'ємного документа є наявність і обґрунтування в ньому принципів ефективного міського управління і місцевого життя, які мають бути покладені в основу урбаністичної політики урядів і місцевої влади держав-членів Ради Європи. Особливий інтерес становлять принципи міського розвитку, додержання яких, на думку Ради Європи, може сприяти відродженню і відновленню міського життя.

Визнання і сприйняття українським законодавцем та органами місцевого самоврядування принципів Європейської Декларації міських прав та Європейської Хартії міст дозволить більш чітко систематизувати повноваження рад міського рівня, визначити межі їх компетенції, розширивши при цьому сферу відповідальності місцевої влади. Крім того, положення цих міжнародних нормативно-правових актів можуть бути покладені в основу статутів територіальних громад міст та інших населених пунктів України, активізувавши та модифікувавши локальну правотворчість.

З урахуванням положень Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, Європейської Хартії місцевого самоврядування, Європейської Декларації міських прав, Європейської Хартії міст та інших документів Асоціацією міст України 26 червня 1997 року було прийнято Хартію українських міст [15], поштовхом для створення якої стала потреба привернути увагу всіх органів державної влади та громадськості до проблем, що існують в містах, і зосередити зусилля усіх зацікавлених сторін на основних напрямках, які визначатимуть

майбутнє наших міст і стосуються питань підтримання життєздатності міст і створення в них можливостей для соціального і культурного розвитку, відновлення наявного житлового фонду, покращення навколишнього середовища в містах, розвитку міст і залучення до нього громадськості. Основною метою Хартії є об'єднання зусиль органів міського самоврядування, їх асоціацій, громадських та інших організацій для утвердження і розвитку місцевого самоврядування і забезпечення органам місцевої влади умов для управління містами.

Процес створення міжнародно-правових стандартів управління територіями і місцевої демократії продовжується та має динамічний характер. Вже розроблені та визнані більшістю держав європейського континенту міжнародні стандарти місцевої демократії Україна як держава-член Ради Європи має закріпити в національному законодавстві, тим більше, що це є вельми актуальним як для нашої держави в цілому, так і для місцевих органів влади у зв'язку з проблемою вдосконалення адміністративно-територіального устрою. Визнання, прийняття та реалізація в Україні принципів вищезазначених міжнародних нормативно-правових актів стане свідченням наміру нашої держави приєднатися до європейського співтовариства.

Питання гармонізації законодавства України з правовими актами ведучих міжнародних організацій Європи стали особливо актуальними для нашої держави останнім часом. Зрозуміло, що намір України увійти до Європейського співтовариства потребує проводити уніфікацію національних політико-правових інститутів відповідно до інститутів країн ЄС.

Для української держави питання про пріоритетність міжнародного права має величезне значення, оскільки це одна з гарантій входження України в європейський і світовий правовий простір, захисту законних інтересів країни на міжнародній арені. Норми міжнародного права являють собою міжнародні стандарти, яких прагнуть додержуватися держави у своєму законодавстві. Реалізація цих норм — шлях до демократизації суспільних процесів.

Вивчення зарубіжного досвіду у проведенні місцевої політики дозволяє зробити висновок, що проблеми розвитку територіями України не мають прямих аналогів у світовому процесі урбанізації через свій, відмінний від інших суспільно-політичний та соціально-економічний фон. Велику роль у забезпеченні якісного управління

територіями відіграють міжнародні нормативно-правові акти (міжнародні договори, конвенції, декларації та інші міжнародні документи), у яких закріплено міжнародні норми, принципи, правові й організаційні засоби, умови і вимоги, за допомогою яких здійснюється забезпечення і охорона статусу адміністративно-територіальних одиниць. Україна поступово приєднується до вимог міжнародних нормативно-правових актів щодо управління територіальними одиницями, які є основною базою при прийнятті внутрішньодержавних нормативних актів.

Входження України як повноправного члена у світове співтовариство наклало на неї певні обов'язки щодо реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань не тільки на міжнародній арені, але й усередині країни. Тому процеси державотворення проводяться з використанням міжнародних нормативно-правових актів і досвіду держав-членів Ради Європи, що мають виключно важливе значення для України.

Сьогодні в нашому суспільстві продовжуються пошуки ефективної та демократичної моделі управління. Почався процес становлення нової системи територіальної організації влади з урахуванням положень Конституції України та загальновизнаних принципів і стандартів міжнародного права.

Зараз на порядку денному стоїть потреба у проведенні адміністративно-територіальної реформи та прийнятті цілого пакету взаємопов'язаних законів, які забезпечували б збалансовану, узгоджену й ефективну організацію місцевої влади. Враховуючи необхідність гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародно-правовими стандартами муніципальної демократії, а також спираючись на позитивний досвід місцевого розвитку у провідних зарубіжних державах, на наш погляд, необхідно розробити й прийняти Державну комплексну наукову програму розвитку адміністративно-територіальних одиниць України. Безумовно, існують істотні труднощі, обумовлені чинниками економічного, політичного, правового та психологічного характеру. Однак ситуація в нашій державі не є безвихідною. Практика державного будівництва, розвиток державотворчих інституцій на міжнародному і національному рівнях буде сприяти подальшому розширенню законодавчої бази і практичному вирішенню проблем, пов'язаних з становленням національного законодавства

щодо конституційно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць в Україні.

Використана література:

1. Денисов В. Н. Статус міжнародних договорів в Конституції України / В. Н. Денисов // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 1. — С. 29–36.
2. Тодика Ю. М. Конституція України: проблеми теорії і практики: Монографія / Ю. М. Тодика. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.
3. Рабінович П., Раданович Н. Імплементація міжнародних договорів в Україні та гармонізація з ними національного законодавства (деякі загальнотеоретичні аспекти) / П. Рабінович, Н. Раданович // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1. — С. 80–86.
4. Пухтинський М., Толкованов В. Актуальні проблеми імплементації Європейської Хартії місцевого самоврядування та реформування місцевого самоврядування в Україні // Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник / Упоряд. О. В. Бейко, А. Г. Гук, В. М. Князев / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — К.: Крамар, 2003. — С. 148–159; Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. / М. О. Баймуратов; Одеський державний університет ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1996. — 54 с.; Мойсієнко В. М. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування та їх імплементація в українському законодавстві / В. М. Мойсієнко // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 340–343; Шумак І. О. Запровадження стандартів Європейського Союзу в адміністративно-територіальному устрої України / І. О. Шумак // Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 378–380; Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / О. О. Яцунська; Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2001. — 20 с.
5. Григорішен В. Європейська Хартія про місцеве самоврядування і проблеми державної регіональної політики та місцевого самоврядування в Україні / В. Григорішен // Вісник УАДУ. — 2001. — № 2. — Ч. 2. — С. 9–13.
6. *Европейская Хартія местного самоуправления* // Народный депутат. — 1993. — № 11. — С. 57–59.
7. *Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року; за станом на 15.07.1997 р.* // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.

8. *Принципи* Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. посіб. / М. Пітцик, Е. С. Мальто, В. Кравченко, Б. Фонштейн, В. Черніков та ін. / За ред. канд. юрид. наук, доцента Кравченка В. В. — К., 2000. — 296 с.
9. *Муниципальне право України: Підручник* / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
10. *Мойсієнко В. М.* Міжнародні стандарти місцевого самоврядування та їх імплементація в українському законодавстві / В. М. Мойсієнко // *Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск.* — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 340–343.
11. *Гнилорыбов В. В.* Европейские стандарты местного самоуправления в Украине / В. В. Гнилорыбов // *Держава і право. Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Спецвипуск.* — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 399–403.
12. *Рекомендація* Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 (1995) від 26 вересня 1995 р. щодо вступу України до Ради Європи // *Політика і час.* — 1995. — № 2. — С. 81.
13. *Муниципальне право України: Підручник* / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
14. *Коссей В.* Европейские стандарты местного самоуправления / В. Коссей // *Юридический вестник.* — 1997. — № 2. — С. 90–98.
15. *Хартія* Українських міст, прийнята Загальними зборами Асоціації міст України 26 червня 1997 р., м. Київ // *Місьцеве самоврядування в Україні (муниципальне право). Навчальний посібник* / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. — К.: Атіка, 2000. — С. 268–287.

Наукове видання

Актуальні проблеми сучасного конституційного права України

Збірник наукових праць

Формат 60 x 84 1/16.

Ум. друк. арк. 26,6. Обл.-вид. арк. 25,04.

Наклад 200 прим.

ТОВ «Видавництво “Юридична думка”»
01103, м. Київ, вул. Кіквідзе, 18-а
Свідоцтво ДК № 1742 від 06.04.2004
Тел./факс (044) 278-02-23
E-mail: yurdumka@ukr.net
www. yurdumka.com

Віддруковано у видавничо-друкарському комплексі
Університету «Україна»
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23, тел. (044) 424-40-69
Свідоцтво ДК № 405 від 06.04.2001
ТЗОВ «Талком»
Свідоцтво ДК № 4538 від 07.05.2013