

ПРАВО

ЮРИДИЧНИЙ
ЖУРНАЛ

України

**Загальнодержавне науково-практичне
фахове юридичне видання**

Засноване у 1922 році **Видається** щомісячно

Свідоцтво про державну реєстрацію: **Передплатний індекс:** 74424

Серія А01 № 129671

Адреса редакційної колегії: **Головний редактор:**

01004, м. Київ

вул. Терещенківська, 4-б

Тел.: 0(44) 246-59-62

Святоцький О. Д.,

доктор юридичних наук, професор,

академік АПрН України

Відповідальний секретар:

E-mail: info@pravoua.com.ua

Давиденко О. М.

ЗАСНОВНИКИ

- © Академія правових наук України
- © Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
- © Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого
- © Конституційний Суд України
- © Верховний Суд України
- © Вищий господарський суд України
- © Генеральна прокуратура України
- © Міністерство юстиції України

ВИДАВЕЦЬ

© ТОВ «Видавничий Дім «Ін Юре»



12/2009

ЗМІСТ

Всеукраїнський форум учених-правознавців «ЯК ЕФЕКТИВНІШЕ ОБЛАШТУВАТИ ВЛАДУ В УКРАЇНІ»	4
Інститут президента в Україні	
Інтерв'ю завідувача кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого С. Серьогіної — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому	6
МЕЛЬНИЧЕНКО В., ПЛАХОТНЮК Н. Інститут президента в Україні: стан та перспективи розвитку	18
Виконавча влада в Україні	
Інтерв'ю академіка Ю. Битяка — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому.....	30
АВЕР'ЯНОВ В., ДЕРЕЦЬ В., ПУХТЕЦЬКА А. Організація виконавчої влади потребує реформування	39
Судова влада в Україні	
Інтерв'ю завідувача кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук правничого факультету Національного університету «Києво-Могилянська академія» М. Козюбри — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому	47
ЗАКАЛЮК А., ТОМКІНА О. Належне кадрове забезпечення судової влади як неодмінна умова незалежного та добросовісного здійснення нею правосуддя	64
ПРИТИКА Д. Створення науково обґрунтованої системи правосуддя в Україні — головна мета судової реформи	71
Місцеве самоврядування в Україні	
Інтерв'ю завідувача відділу правових проблем місцевого самоврядування Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України П. Любченка — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому.....	85
ГУРАЛЬ П. Волосна територіальна громада — організаційно-правова основа самоврядування в Україні: історико-правовий аспект	101
БАТАНОВ О. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні	117
ЗАЯЦЬ І. Місцеве самоврядування: генеза законодавства та політики	126
Питання теорії права і держави	
ДАШКОВСЬКА О. Гендерна рівність у системі демократичних принципів організації суспільства	134
КРАВЧЕНКО С. Громадська правова свідомість як необхідний елемент побудови громадянського суспільства в Україні	140
БОБРОВНИК С. Специфіка прояву компромісу і конфлікту в межах соціальних інститутів	144
Конституційне право	
КОВАЛЬЧУК В. Всенародний референдум як одна з форм легітимації державної влади: зарубіжний та вітчизняний досвід	151
БЄЛКІНА Ю. Роль Президента України в забезпеченні культурних прав громадян	161
Судово-правова реформа	
ГЕТЬМАН-П'ЯТКОВСЬКА І. Суддівська влада: порівняльний аналіз та шляхи вирішення якісного добору кадрів	168
Державне управління	
СИНКОВА О. Стандарти забезпечення підзвітності в органах виконавчої влади	176

Цивільне право і процес	
СПАСИБО-ФАТЄЄВА І. Акціонерні угоди.....	182
ВАВЖЕНЧУК С. Підстави, порядок зміни та розірвання договору з огляду на істотну зміну обставин	191
Трудове право	
КЛИМЕНЧУК Н. До питання про зміст галузевих угод.....	196
Екологічне право	
КОРНЯКОВА Т. Охорона довкілля – важлива функція Української держави	202
Щодо проекту Кримінального процесуального кодексу України	
ГРОШЕВИЙ Ю., КАПЛІНА О. Актуальні проблеми кримінально-процесуальної теорії та проект КПК України.....	209
Питання правового регулювання правоохоронної діяльності	
ВІТИК І., КОСТЮК В. Щодо окремих правових аспектів реформування правосуб'єктності Служби безпеки України	218
Дискусії та обговорення	
ЗАРЖИЦЬКИЙ О. Про необхідність створення спеціалізованих трудових судів в Україні.....	223
НЕЧИПОРУК С. Щодо питання про місце судової гілки влади в системі поділу влади	228
СКОМОРОХА Л. До питання актуалізації тестування при доборі суддівських кадрів.....	235
ЯЩУК О. Поняття адміністративної відповідальності та її особливості	242
Правова хроніка	
Щорічні Загальні збори Академії правових наук України.....	247
КОЗАЧЕНКО О. Предмет наукової дискусії – держава і право епохи постмодерну.....	250
ПОЛЄШКО А. Презентація законопроекту щодо запровадження інституту присяжних виконавців (нотатки з прес-конференції)	254
Нагороди співробітникам Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (з нагоди 205-річчя)	256
Спільне засідання редакційної колегії та наукової ради журналу «Право України» ...	257
Визначні юристи	
Пам'яті визначного вченого-правознавця Володимира Семеновича Кульчицького (до 90-річчя від дня народження).....	258
Рецензії	
ЗЕЛЕНЕЦЬКИЙ В., ГОЛІНА В. Розробка засад боротьби з рецидивною злочинністю – актуальна проблема української кримінології.....	261
МАРЧУК В. Теоретико-правові засади повноваження	266
ЗАМОЙСЬКИЙ І. Теоретичні та практичні основи транспортного права України	270
Актуальна наукова тематика публікацій журналу «Право України» на 2010 р.	272
Систематичний покажчик статей і матеріалів, надрукованих у журналі в 2009 р.	273

До уваги читачів журналу «Право України»!

Актуальною темою наступного номера нашого видання буде:

«Юридична наука в Україні: стан, проблеми, тенденції та перспективи».

Всеукраїнський форум учених-правознавців
**«ЯК ЕФЕКТИВНІШЕ
ОБЛАШТУВАТИ ВЛАДУ В УКРАЇНІ»**

Актуальні теми:

- ◆ Інститут президента в Україні
- ◆ Виконавча влада в Україні
- ◆ Судова влада в Україні
- ◆ Місцеве самоврядування в Україні

Учасники форуму:



Ю. БИТЯК
*доктор юридичних наук,
професор, академік АПрН України,
проректор Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого*



Д. ПРИТИКА
*доктор юридичних наук,
академік АПрН України*



А. ЗАКАЛЮК
*доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України, начальник
управління по зв'язках з державними,
судовими та правоохоронними органами
АПрН України*



О. СВЯТОЦЬКИЙ
*доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України,
головний редактор
журналу «Право України»*



М. КОЗЮБРА
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України,
завідувач кафедри загальнотеоретичних
та державно-правових наук правничого
факультету Національного університету
«Києво-Могилянська академія»*



В. АВЕР'ЯНОВ
*доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України, завідувач відділу
проблем державного управління та
адміністративного права Інституту держави
і права ім. В. М. Корецького НАН України*



П. ЛЮБЧЕНКО

*доктор юридичних наук,
завідувач відділу правових проблем місцевого
самоврядування Науково-дослідного
інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування АПрН України*



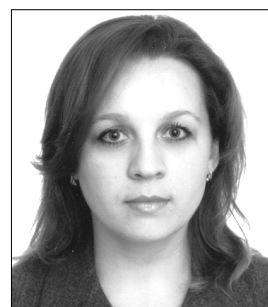
П. ГУРАЛЬ

*доктор юридичних наук, професор кафедри
конституційного та міжнародного права
Львівського державного університету
внутрішніх справ*



С. СЕРЬОГІНА

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри державного будівництва
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого*



О. ТОМКІНА

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Київського регіонального центру
АПрН України*



О. БАТАНОВ

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



І. ЗАЯЦЬ

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка*



В. ДЕРЕЦЬ

*кандидат юридичних наук, науковий
співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*



А. ПУХТЕЦЬКА

*кандидат юридичних наук, молодший науковий
співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*



В. МЕЛЬНИЧЕНКО

*кандидат історичних наук,
доцент кафедри права і законотворчого
процесу Національної академії
державного управління
при Президентові України*



Н. ПЛАХОТНЮК

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права і законотворчого
процесу Національної академії
державного управління
при Президентові України*

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В УКРАЇНІ

*Інтерв'ю завідувача кафедри державного
будівництва Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого С. Серьогіної —
головному редакторові журналу «Право України»,
академіку О. Святоцькому*



С. СЕРЬОГІНА
*доцент, завідувач кафедри
державного будівництва
(Національна юридична
академія України
імені Ярослава Мудрого)*

О. СВЯТОЦЬКИЙ
*головний редактор журналу
«Право України»,
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України*



Вступне слово головного редактора

Хоча інституту президента в Україні на сьогодні присвячено чимало публікацій (зокрема, В. Авер'янов, В. Погорілко, Ю. Тодика, В. Шаповал та ін.), однак слід констатувати помітне відставання теоретичного пошуку від практики розвитку цього важливого інституту в нашій державі.

Цей факт постає очевиднішим особливо після проведення в Україні конституційної реформи 2004 р., яка, задекларувавши перерозподіл повноважень вищих органів публічної влади, зумовила гіпертрофованість інституту глави держави, що знайшло свій прояв у відкритому протистоянні між главою держави й урядом.

З огляду на це, постає питання пошуку оптимальної моделі правового статусу глави держави, адже саме цей державний орган є тим ключем, який відкриває двері до розуміння справжньої інституційно-функціональної державної влади.

Тож юридичний журнал «Право України» звернувся з відповідними запитаннями щодо можливості корегування конституційно-правового статусу Президента України до одного з провідних учених-правознавців, знаного

© С. Серьогіна, О. Святоцький, 2009

фахівця в галузі державного будівництва, доцента, завідувача кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого С. Серьогіної.

**1. Запитання Олександра Святоцького
Світлані Серьогіній:**

Шановна Світлано Григорівно! Міркування з приводу можливих варіантів модифікації статусу Президента України варто розпочати з відповіді на принципове запитання: якою взагалі Ви хочете бачити форму правління нашої держави і яку роль має відігравати глава держави в такій інституційно-функціональній організації державної влади? При цьому, під час визначення форми правління, найбільш оптимальної для нашої країни, хотілося, щоб Ви обумовили цю систему особливостями національного розвитку, характером та рівнем державного механізму, економіки та громадянського суспільства в умовах становлення ще зовсім молодій демократії в Україні.

Відповідь Світлани Серьогіної:

Форма правління або форма інституційно-функціональної організації державної влади є провідним елементом форми держави. Вона відображає конфігурацію державного апарату, дає відповідь на запитання про те, як саме загальні функції держави щодо управління суспільними справами поділяються між структурними елементами державного механізму, де відбувається формування державної волі й через які інституції ця суверенна воля втілюється в життя. Зрозуміло, що варіантів такого поділу й, відповідно, можливих конфігурацій державного механізму багато. Власне, кожна держава є в цьому аспекті унікальною. Проте, враховуючи найтипівіші моделі інституційно-функціональної організації державної влади, традиційно виокрем-

люють дві основні форми правління: монархічну — коли вся мережа державних інституцій формується навколо одного центру влади — глави держави, і республіканську — коли ця мережа диверсифікована, є кілька відносно самостійних «гілок влади», кожна з яких діє від імені й за дорученням народу. У першому випадку носієм верховної влади в країні вважається монарх, а все населення країни — його підданими, у другому — верховенство визнається за народом як співтовариством рівноправних громадян.

Україна всі роки свого існування, — і в складі СРСР, і як незалежна держава, — була і є республікою. Республіканізм настільки глибоко «вкорінився» в суспільній свідомості українців, що про іншу форму правління взагалі не йдеться. Всі дискусії точаться виключно навколо того, яка модель республіканської форми правління є найкращою для України. Перш ніж відповісти на запитання про те, яка ж саме модель республіки є найбільш прийнятною для України, одразу зазначимо, що ідеальної моделі немає і бути не може. Якби така модель існувала, то вже давно всі цивілізовані країни пристали саме на неї. Насправді у кожній з них є свої переваги і недоліки, тому при виборі оптимальної моделі слід враховувати максимально широке коло параметрів, що характеризують суспільство на конкретному історичному етапі його розвитку.

Радянська республіка з переліку можливих моделей виключається відразу. І не лише тому, що повернення до неї було б кроком назад: приклад Китаю переконливо засвідчує, що ця модель навіть у сучасних умовах може

бути надзвичайно ефективною. Для цієї моделі немає ні економічного підґрунтя, ні підтримки з боку громадськості. За цих умов залишаються тільки три моделі, притаманні сучасному конституціоналізму: президентська, парламентарна і напівпрезидентська республіки.

Президентська республіка американського зразка — це модель лідерська; вона передбачає наявність харизматичного лідера — президента, якого підтримує більшість виборців і який, спираючись на їхню підтримку, формує і здійснює державну політику. Перевага цієї моделі — відсутність будь-якого дуалізму виконавчої влади. Президент уособлює всю виконавчу владу в цілому, всі інші органи виконавчої влади розглядаються не більше як агенти глави держави, яким доручено здійснювати державне управління в певній сфері суспільного життя. Посада прем'єр-міністра або взагалі відсутня (як у США), або зведена до рівня «адміністративного прем'єра (як у Бразилії чи Аргентині). Гарантією від узурпації влади в цьому разі слугує, з одного боку, високий рівень розвитку інститутів громадянського суспільства, а з другого — стабільна партійна система. Адже попри всю потужність своїх повноважень президент США є абсолютно неспроможним без підтримки власної партії та фінансово-промислових кіл, що за нею стоять і фінансують його передвиборчу програму. До того ж президентська система об'єктивно спричиняє проблему «подвійної легітимності» і, як наслідок, протистояння між парламентом і главою держави. Це призводить до «маяткової» зміни домінування глави держави домінуванням парламенту, а недоліки конституційного дизайну нівелюються судовою практикою і прагматичним

раціоналізмом політиків. На жаль, в Україні жодного з названих запобіжників можливої узурпації влади президентом немає. Більше того, менталітет Українського народу є значно ближчим до азіатсько-феодалного, ніж до американсько-буржуазного зразка. За цих умов президентська республіка в Україні невідворотно означає гіпертрофію президентської влади, передусім за рахунок неструктурованого в політичному плані парламенту.

Парламентарна республіка — це республіка розвинутого конституціоналізму, яка може існувати за наявності значного досвіду функціонування представницьких установ, усталеної багатопартійності, конституційних звичаїв, розмежування «реальних» і «номінальних» повноважень тощо. Власне, це — система особливого світосприйняття, що спирається на розвинене почуття соціальної справедливості й високу дисципліну в політико-правовому житті. Така модель передбачає високу політичну і правову свідомість виборців, їх міцну «політичну пам'ять», що унеможливорює відверте маніпулювання суспільною думкою й суто популістські, необґрунтовані обіцянки з боку політичних лідерів. Парламентаризм жорстко пов'язаний із поняттям «політична смерть», коли особа, яка заплямувала себе не протиправною, а навіть негідною поведінкою, назавжди виключається з боротьби за публічні посади. Водночас ця модель передбачає особливу роль глави держави: роль не керманіча, а символу єдності нації, гаранта неухильного дотримання усіма політичними гравцями вимог конституції. Нарешті, парламентарна республіка передбачає найголовніше — політично структурований, дійсно представницький орган, що діє в умовах повної прозорості за чіткими, формалізованими юридични-

ми процедурами. Елементарне порівняння наведених характеристик із наявним станом речей в Україні дає всі підстави стверджувати, що до парламентарної республіки ми поки що просто не доросли.

Однією з найбільших проблем для сприйняття Україною парламентарної моделі є статус президента. Для вітчизняного політико-правового світогляду досі залишається незрозумілим, навіщо в державі президент, який не має реальної влади. Переважна більшість наших політиків і пересічних громадян звикли сприймати конституційний текст буквально: якщо йдеться про те, що президент уповноважений вчиняти певні дії, наприклад призначати тих чи інших посадовців, то це означає, що він має право їх здійснювати на власний розсуд. Поняття «номінальні повноваження» розглядаються як щось недолуге, певна вада законодавчої техніки. Проте розвинений конституціоналізм у своїй основі має ряд дуже абстрактних, відсторонених понять і категорій, він спирається на потужну теоретичну основу, без знання якої сприйняття багатьох моментів, у тому числі щодо інституційно-функціональної організації державної влади, буде зайве спрощеним і навіть хибним. Парламентаризм є дуже раціональним за своєю природою, але має глибинний характер, його не можна збагнути без належної політико-правової підготовки.

Вітчизняна політико-правова теорія і практика тривалий час була відірвана від західноєвропейської й північноамериканської, що спричинило певне відставання у розумінні багатьох засад і цінностей конституціоналізму, особливо щодо функціонування державного механізму на засадах поділу влади, формування й діяльності парламенту в умовах бага-

топартійності тощо. Надолужити згасання за кілька років неможливо, тим паче неможливо перебудувати суспільну свідомість, сформовану під впливом спочатку абсолютистських, а потім прокомуністичних стереотипів. За цих умов парламентарна республіка для України залишається тим ідеалом, до якого варто прагнути, але який залишається малоімовірним як у теперішній час, так і в осяжному майбутньому.

Отже, попри все розмаїття республіканських моделей, для України єдино прийнятною залишається напівпрезидентська. Не дарма вона отримала найбільше поширення у транзитних країнах, які лише йдуть до цінностей західного конституціоналізму. Така змішана модель дає змогу поєднати харизматичне лідерство з омріяними ліберально налаштованою елітою принципами парламентаризму. Вона не вимагає усталеної партійної системи; роль політичних партій досить успішно відіграють політичні рухи та течії, що підтримуються фінансово-промисловими групами, чіткі політичні програми замінюються яскравими політичними гаслами і брэндами. Вибори до парламенту є не конкуренцією ідей, а конкуренцією облич. Головне, за цих умов урівноважити роль глави держави і парламенту в державному механізмі, уникаючи переростання неодмінного і перманентного конфлікту між ними з політико-правової площини у площину збройного конфлікту. У Росії цього зробити не вдалося, наслідком чого стало повалення бунтівного парламенту і встановлення фактичного домінування президента в державному механізмі. В Україні до вирішення цього питання підійшли більш виважено; у результаті отримали «сильний» парламент і «сильного» президента за Конституцією 1996 р. «Сила» президента і

парламенту забезпечувалася за допомогою «слабкого» уряду, який, залишаючись підзвітним і відповідальним перед обома політичними гравцями, відправлявся у відставку щоразу, коли протистояння між ними досягало апогею.

Однак ситуація фактичного двовладдя не могла тривати довго: тільки-но в парламенті відбулась консолідація політичних сил, більшість виступила проти президента. Як наслідок — конституційна реформа 2004 р., спрямована насамперед на обмеження влади глави держави і зміцнення позицій парламенту. Оновлення персонального складу органів виконавчої влади, що відбулося протягом 2005 р., призвело до нової політичної ситуації: глава держави стикнувся з тим, що його компетенція за оновленою конституцією не дозволяє самостійно втілювати в життя власну програму дій. Пост прем'єр-міністра за нової конфігурації державного механізму та наявного розподілу місць у парламенті став відігравати не менше значення, ніж президент, а в економічній сфері навіть переважати його. З другого боку, прем'єр-міністр виявився позбавленим підтримки з боку голів місцевих державних адміністрацій, адже право щодо їх призначення було збережено за президентом. Тому коли нині говорять про певний дисбаланс в організації державної влади, то мають на увазі саме незавершеність проведеної реформи. Кабінет Міністрів України може стати справді вищим органом у системі органів виконавчої влади тільки тоді, коли отримає змогу самостійно формувати всю виконавчу вертикаль. Тож майбутнє конституційної реформи, на мою думку, лежить у площині подальшого удосконалення існуючої напівпрезидентської форми правління з поступовим дрейфом у бік парламентаризму.

2. Запитання Олександра Святоцького Світлані Серьогіній:

Критично аналізуючи існуючий статус глави держави України та можливі варіанти його реформування, ми, безумовно, повинні орієнтуватися на конкретні зарубіжні зразки. У зв'язку з цим кілька запитань. Які особливості генезису, тобто походження та становлення інституту президентства, терміна «президент»? Коли і де виник цей політико-правовий інститут, якою є його правова природа та призначення? Терміни «президент», «глава держави» — це тотожні поняття? Які якісно нові конституційно-правові ознаки у сучасному світі набув цей інститут?

Відповідь Світлани Серьогіної:

Термін «президент» походить від латинського *«praesidens»* — той, що сидить попереду, головуючий. У Стародавньому Римі президами (лат. *Praesidis*) спочатку називали осіб, які головували на зборах громадян та засіданнях колегіальних органів, а згодом — вищих посадових осіб держави — сенаторів, проконсулів, легатів цезаря. Тому слово «президент» цілком можна вважати латинським аналогом українського «голова» або «головуючий».

Інститут президентства у сучасному його розумінні вперше був оформлений Конституцією США 1787 р. Однак «батьки-засновники» американської Конституції, попри все своє негативне ставлення до державного ладу тодішньої Англії, при моделюванні інституту президентства орієнтувались саме на британську політико-правову практику і концепцію «поділу влади». Однаково побоюючись анархії та монархії, делегати Філадельфійського конвенту розглянули ряд пропозицій, перш ніж прий-

няти остаточне рішення про єдиного президента зі значними повноваженнями. Багато хто з делегатів пропонував зробити президентуру довічною, щоб максимально наблизити її до положення конституційного монарха. В результаті американська Конституція закріпила статус Президента як певний гібрид англійського монарха і прем'єр-міністра, який уособлює державу в цілому і водночас визнається главою виконавчої влади. При цьому слід зазначити, що сама Конституція США не використовує термін «глава держави», обмежуючись терміном «Президент США».

У конституційному законодавстві термін «глава держави» вперше був застосований у французькій Хартії від 4 червня 1814 р., ст. 14 якої проголошувала: «Король — верховний глава держави, розпоряджається збройними силами сухопутними і морськими, оголошує війну, укладає договори про мир, союз і торгівлю, призначає на державні посади і створює регламенти і ордонанси, необхідні для виконання законів і для безпеки держави».

У німецькій державно-правовій практиці термін «глава держави» вперше був зафіксований у проекті Вюртемберзької конституції, запропонованому 3 березня 1817 р. королем Вільгельмом I становому представництву. У § 4 цього проекту проголошувалося: «Король — глава держави, поєднує в собі всі права державної влади і здійснює їх згідно з визначенням, встановленим конституцією». У подальшому сентенція «король — глава держави» отримала закріплення майже в усіх німецьких конституціях і була запозичена конституційним законодавством багатьох європейських держав.

В основі терміна «глава держави» лежала органічна теорія держави, що розглядала державний механізм як

певний суспільний організм, складові частини якого виступають як органи, що виконують неповторні функції. З точки зору прихильників органічної теорії монарх має виконувати в державному механізмі функції, аналогічні функціям голови в людському організмі: аналізувати події та явища, що відбуваються в навколишньому середовищі, приймати вольові рішення і доводити їх до виконання іншим органам. Ця теорія отримала логічне завершення наприкінці XVIII ст. і набула широкого поширення й визнання в умовах «освіченого абсолютизму».

Позитивне сприйняття органічної теорії імператорськими персонами пояснювалось насамперед тим, що вона надавала інституту монарха форму конституційного органу держави, зберігаючи при цьому його абсолютистський зміст і необмеженість влади. Водночас органічна теорія мала й позитивні аспекти. Револьюційне значення для розвитку політико-правової думки мало заперечення первинної, надправової природи державної влади і декларування її похідного характеру, що повністю виявляється у праві державних органів володарювати, примушувати від імені держави і в інтересах держави. З цього цілком логічно випливало твердження про те, що влада монарха не може бути нічим іншим, як владою державного органу, повноваження якого визначаються державною організацією, тобто засновані на праві й пов'язані правом.

Саме теза про обмеженість правом повноважень монарха була покладена в основу подальших перетворень інституту глави держави, який перестав розглядатися як необмежений володар. Першим, хто вчення про монарха як орган державної влади поєднував з уявленням про главу держави як носія всієї повноти влади, був К. Гер-

бер. «У понятті держави як організму, — зазначав К. Гербер, — закладена думка, що йому мають бути вже від природи надані органи, в діях яких виявляється його воля як особи. Вищим із цих органів є монарх. Його воля повинна діяти як загальна воля, як воля держави». Надалі таке пояснення влади глави держави в конституційній монархії стало пануючим у німецькій літературі. Воно отримало особливий розвиток у працях Г. Мейера і його послідовника Г. Аншютца. Ці автори ввели для визначення того особливого положення, яке займає монарх серед інших органів, особливий термін — «носії державної влади».

Поступово у державознавчій літературі стверджується позиція, згідно з якою статус президента за республіканської форми правління визнається майже аналогічним статусу монарха при монархічній формі правління. Порівняльно-правовий аналіз компетенції глав у конституційних монархіях та президентських республіках давав можливість зробити цілком певний висновок про їх аналогічність в усіх істотних елементах. За цих умов термін «глава держави» почав поширюватись і на президента республіки, ставши загальною назвою для одноосібних органів державної влади, що уособлювали державу в цілому.

На сьогодні термін «глава держави» використовується для означення конституційного органу і водночас вищої посадової особи держави, що представляє державу ззовні і всередині країни, символ державності народу. Як правило, це одноосібний орган загальної компетенції, один із вищих органів державної влади. Глава держави за монархічної форми правління називається монархом, за республіканської — президентом.

Інститут глави держави постійно еволюціонує. Це призвело до того, що термін «глава держави» вже не дає можливості з належною точністю характеризувати сутність, функції та компетенцію цього органу, оскільки на відміну від парламенту (який в усіх країнах є вищим представницьким і законодавчим органом), глава держави виконує різні функції й наділений різним правовим статусом. Статус глави держави у кожній із країн визначається обраною формою правління та усталеними політико-правовими традиціями. Наприклад, в Україні Президент як Глава держави поєднує відразу три статуси: представника держави у внутрішньо- та зовнішньополітичних відносинах, Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України і керівника зовнішньополітичної діяльності.

3. Запитання Олександра Святоцького Світлани Серьогіній:

А що відомо з історії української держави про інститут президентства і як саме сучасна конституційна практика України здійснювала політико-правове реформування цього інституту?

Відповідь Світлани Серьогіній:

Інститут президентства, як і вітчизняний конституціоналізм у цілому, є відносно молодим явищем. Якщо у країнах західної демократії сучасне розуміння президентства почало формуватися ще в другій половині XVIII ст., то вітчизняна політико-правова теорія і практика вийшла на рівень цієї проблематики тільки наприкінці XX ст. Так історично склалося, що протягом XIX — на початку XX ст. українські землі перебували у складі двох імперій — Російської та Австро-Угорської, де будь-які прояви

республіканізму вважалися посяганням на засади державного ладу. За радянської доби інститут одноосібного президента відкидався як буржуазний. Тому лише після того, як на хвилі «перебудови» в 1990 р. було засновано пост Президента СРСР, відкрився простір для формування аналогічної посади в радянських республіках, у тому числі в УРСР.

Юридичне оформлення інституту президента Української РСР відбулося 5 липня 1991 р., коли було прийнято пакет законів, що визначали його статус. На думку багатьох дослідників еволюції президентської влади в пострадянський період, посаду глави держави в УРСР було запроваджено з кількох причин: 1) через необхідність створення символу незалежності; 2) внаслідок інерції мислення комуністичної доби, зокрема схильності шукати аналог генерального секретаря; 3) через прагнення керівництва КПУ і Верховної Ради УРСР інституційно забезпечити власні позиції при владі у разі зміни режиму. При цьому, на жаль, заснування і становлення інституту президентства не базувалося на належних теоретичних і державно-правових розробках, відбувалось здебільшого шляхом «спроб і помилок» та некритичного сприйняття відповідних моделей США, Франції та Росії. Нехтування деякими сутнісними ознаками тих чи інших форм правління призводило до юридичного закріплення нежиттєздатних, гібридних форм організації державної влади, в яких химерно перепліталися ознаки радянської республіки, заснованої на принципі повновладдя рад, з ознаками президентської, напівпрезидентської чи навіть парламентської республіки, побудованої на засадах поділу влади. Водночас політико-правова практика України однозначно

довела, що інститут президентства, такий чужий радянській системі організації влади, в нових суспільних умовах не лише «прижився», а й став невід'ємною частиною нового державного механізму, був підтриманий широкими верствами населення і став лідером політичної системи, уособленням революційних перетворень усіх сфер суспільного життя.

Еволюція конституційно-правового статусу Президента України, формування його компетенції є найбільш яскравою ілюстрацією тривалих пошуків оптимальної форми правління Української держави.

За Концепцією нової Конституції України, схваленою Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р., як найбільш прийнятна форма організації державної влади, визнавалася президентська республіка як така, що за тривалий час свого існування виробила чіткі механізми поділу влади, розмежування компетенції відповідних органів і здійснення ними взаємоконтролю, запобігання узурпації влади окремими партіями, угрупованнями чи особами. За такої форми правління Президентові відводилася роль найвищої посадової особи в державі і глави виконавчої влади. У Концепції містилася імперативна вимога: повноваження Президента обмежуються виключно функціями виконавчої влади. Саме така модель первісно й була закріплена у липні 1991 р., коли до Конституції УРСР 1978 р. була внесена глава 12-1 «Президент Української РСР».

У грудні 1994 р. Президент подав до Верховної Ради України законопроект «Про державну владу та місцеве самоврядування», в якому виклав своє бачення організації влади і запропонував підпорядкувати уряд безпосередньо Президентові. Хоча проект не

набрав кваліфікованої більшості у парламенті, проте багато його положень було покладено в основу Конституційного Договору, укладеного 8 червня 1995 р. За Конституційним Договором Президент отримав не лише широкі кадрові, а й ключові політичні повноваження: очолювати уряд та систему органів державної виконавчої влади; створювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи державної виконавчої влади; скасовувати акти центральних та місцевих органів державної виконавчої влади; звертатись із посланнями до народу, призначати всеукраїнський референдум тощо. У підсумку Україна отримала «сильного» Президента та «слабкого» Прем'єр-міністра, який мав організувати та координувати роботу уряду, діючи в межах, визначених главою держави. «Слабкість» Прем'єр-міністра, порівняно з «могутністю» Президента, досягалась і тим, що уряд фактично був виведений з-під парламентського впливу і контролю. Якщо за модернізованою Конституцією 1978 р. Президенту була потрібна згода парламенту для призначення чи відставки Прем'єр-міністра, то за Договором ці процедури здійснювалися без участі парламенту.

З другої половини 1995 р. був узятий курс на прийняття нової Конституції та інтенсифікацію законодавчого процесу. Вибір народних депутатів зупинився на змішаній, напівпрезидентській республіці, за якої глава держави інституційно виведений за межі виконавчої гілки влади, однак тяжіє до неї функціонально. Кабінет Міністрів України отримав місце вищого органу в системі органів виконавчої влади, роль Прем'єр-міністра значно зросла, оскільки саме на нього була покладена відповідальність за здійснення урядової політики.

Конституційна реформа 2004 р. принципово не змінила форму правління Української держави, не змінився у цілому й статус Президента: він зберіг за собою статус представника держави, верховного головнокомандувача і керівника зовнішньополітичної діяльності. Найголовніші зміни торкнулися порядку формування уряду й ролі глави держави у цьому процесі. Якщо раніше увесь склад уряду призначався Президентом (Прем'єр-міністр — за згодою Верховної Ради України, а всі інші члени уряду — за поданням Прем'єр-міністра), то тепер уряд формується у внутрішньопарламентський спосіб: Прем'єр-міністр, міністр оборони і міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, а всі інші члени уряду — за поданням Прем'єр-міністра. Крім того, Президент позбувся права припинити повноваження уряду та його глави; це право належить тільки Верховній Раді України.

Проте говорити про послаблення позицій Президента в державному механізмі України після конституційної реформи, на мою думку, було б, принаймні, передчасним. Адже він зберіг за собою потужні важелі впливу на всі гілки влади, а замість однієї підстави для дострокового розпуску парламенту отримав відразу три. Президент України досі має право законодавчої ініціативи, право вето, право призначати всеукраїнський референдум, право на звернення до Конституційного Суду України, широкі повноваження у сфері забезпечення національної безпеки й оборони, у зовнішньополітичній сфері тощо.

Інша річ, що у відносинах між вищими органами державної влади України значною мірою зберігаються стереотипи минулих, «дореформе-

них» років. Президентів явно незручно при новій конфігурації влади, коли важелі впливу (передусім кадрові) на уряд і центральні органи виконавчої влади є дуже обмеженими, проте контроль над місцевими державними адміністраціями — майже повний. Відповідні «незручності» відчуває й уряд, оскільки як повноправний хазяїн у здійсненні виконавчої влади на загальнодержавному рівні він виявляється позбавленим впливу на базовий, місцевий рівень виконавчої вертикалі.

4. Запитання Олександра Святоцького Світлані Серьогіній:

Виходячи з Вашого бачення форми державного правління в Україні, запитання таке: як саме Ви сформулювали б концептуальні підходи щодо можливих змін статусу Президента України, що здатні були б забезпечити якісні зрушення у формі правління нашої держави?

Відповідь Світлани Серьогіній:

На мою думку, піддавати існуючому формі правління радикальній ревізії не варто. Замість цього слід здійснити заміну окремих ланок цієї конструкції, які заважають нормальному функціонуванню всього механізму.

Насамперед, слід концептуально переглянути роль Президента в державному механізмі України. Вважаю, що цей інститут вже відіграв свою лідерську роль, коли був основною рушійною силою соціально-економічних та суспільно-політичних реформ. Державність сформовано, економіку реформовано на ринкових засадах. Тепер час переходити до планомірного поступального розвитку всіх підсистем суспільного ладу. За цих умов лідерська модель глави держави вже не потрібна. Слід формувати партійну

систему, політично структурований парламент і відповідальний перед парламентом уряд.

Глава держави має відійти від керівництва економікою й соціальною сферою, зосередившись на забезпеченні належного функціонування державного механізму. Він має стояти не над гілками влади, а між ними, забезпечуючи єдність державної влади і злагоджене функціонування її гілок. Саме на виконання зазначених функцій і спрямовані повноваження Президента України, що «проникають» у сфери функціонування всіх гілок влади. Тому діяльність Президента має спрямовуватись насамперед не назовні державного механізму, а всередину. Гарантування Конституції, основних прав і свобод Президентом має досягатись не шляхом безпосереднього впливу на суспільство (для цього існують «традиційні» гілки влади), а шляхом впливу на інші органи державної влади з метою координації, узгодження і консолідації, спрямування їх діяльності на виконання Конституції, засад внутрішньої та зовнішньої політики, визначених парламентом. Саме в цьому, на мою думку, полягає сутність інституту президента у тій моделі напівпрезидентської республіки, яка закріплена чинною Конституцією.

Нарешті, слід переглянути й порядок здійснення традиційних для Президента України повноважень. Зокрема, виконання функцій Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України і керівника зовнішньополітичної діяльності має стати номінальним. Слід визнати, що від Президента не вимагається бути ані професійним військовим, ані дипломатом. Тому при виконанні своїх повноважень у сфері забезпечення національної безпеки та зовнішньої політики він має спира-

тись на фахівців, які працюють у відповідних міністерствах. У Президента як вищої посадової особи не може бути думки, відмінної від позиції фахових міністерств і уряду в цілому (в тому числі з кадрових питань), поки рішення і дії останніх перебувають у межах Конституції та законів України. Відповідні акти Президента контрастуються міністрами, які й несуть відповідальність за їх обґрунтованість та ефективність. І лише в тому разі, коли діяльність тих чи інших ланок державного механізму виходить за встановлені Конституцією та законами параметри, Президент має діяти як самостійна політична фігура. Парламент висловлює недовіру урядові, але виявляється неспроможним сформулювати новий склад уряду, уряд втручається у сферу виключно законодавчого регулювання, парламент приймає закон, що суперечить Конституції, — ось ті випадки, коли має бути задіяний інститут президента як гаранта Конституції, основних прав і свобод громадян. Глава держави не повинен дублювати діяльність інших державних органів, а президентський секретаріат має бути повернутий на рівень канцелярії у складі кількох управлінь, які б забезпечували його роботу, а не конкурували з органами виконавчої влади.

**5. Запитання Олександра Святоцького
Світлані Серьогіній:**

Насамкінець, питання компетенції Президента України, яке є основним при аналізі його конституційного статусу. Ґрунтуючись на Ваших багаторічних наукових дослідженнях цієї проблематики і враховуючи Ваше бачення ролі та місця Президента в державі: як саме Ви б класифікували повноваження Президента України, які б забезпечували більш ефективне

його функціонування та можливості його впливу на процеси розвитку держави і суспільства?

Відповідь Світлани Серьогіній:

Вважаю, що компетенція Президента України має формуватися у жорсткій відповідності з його функціями, насамперед прерогативними. Серцевину діяльності Президента України має складати забезпечення єдності державної влади. Жоден інший орган державної влади не виконує і не може виконувати цієї функції в механізмі держави, що ґрунтується на принципі поділу влади, оскільки для їх виконання потрібні незалежність і нейтральність, а цими властивостями володіє тільки глава держави.

Функція забезпечення єдності державної влади, у свою чергу, поділяється на такі підфункції: 1) координація діяльності всіх гілок влади; 2) зрівноваження гілок влади, створення балансу сил; 3) припинення дій органів, які порушують єдність влади. Кожна з названих підфункцій може бути наповнена значною кількістю повноважень: починаючи від права на достроковий розпуск парламенту до права на звернення до Конституційного Суду України. В результаті це має забезпечувати належне функціонування усього державного механізму, всіх його гілок і підсистем.

Ще один важливий напрям діяльності Президента України — загальнодержавне представництво. У ряді випадків вимагається виконання дій від імені держави в цілому як єдиної організації політичної влади. Цілком природно, що такими повноваженнями найбільш доцільно наділити орган, який забезпечує таку єдність, до того ж орган одноосібний, здатний уособлювати єдність нації та єдність дер-

жавної влади як у внутрішньо-, так і в зовнішньополітичних відносинах. Виконанням цієї функції обумовлена наявність у Президента таких повноважень, як право на звернення до народу, звернення з щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України, право на ведення переговорів і укладення міжнародних договорів України, право прийняття рішення про визнання іноземних держав, на прийняття вірчих і відзивних грамот дипломатичних представників зарубіжних держав, право на нагородження державними нагородами, право встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними.

Усі інші функції Президента не є прерогативними, тобто можуть бути притаманні й іншим органам держав-

ної влади, але наповнені іншими повноваженнями. Зокрема, за об'єктами діяльності слід виокремити такі функції глави держави: а) забезпечення державного суверенітету та національної безпеки України; б) забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян; в) управління зовнішньополітичною діяльністю держави; г) формування персонального складу органів державної влади (кадрову). Змістовне наповнення кожної з названих функцій є вже справою конституційного дизайну і має вирішуватися законодавцем при напрацюванні тексту Основного Закону.

Дякую Вам за згоду на інтерв'ю, цікаве спілкування та кваліфіковані відповіді.

ІНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ



В. МЕЛЬНИЧЕНКО
*кандидат історичних наук,
доцент кафедри права
і законотворчого процесу
(Національна академія
державного управління
при Президентові України)*



Н. ПЛАХОТНЮК
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права
і законотворчого процесу
(Національна академія
державного управління
при Президентові України)*

Нестабільність функціонування системи публічної влади, перманентні конфлікти між вищими органами держави, невпинна політизація державного управління актуалізують пошук оптимальної моделі взаємодії вищих органів влади та її конституційного закріплення. Переконаливим свідченням цього є ініціювання Президентом України В. Ющенком та групою депутатів від Партії регіонів внесення змін до чинної Конституції України, в тому числі таких, що безпосередньо стосуються глави держави, його взаємин із парламентом і урядом [1]. Та зростаюче суспільне усвідомлення потреби системного оновлення Основного Закону не супроводжується настільки ж інтенсивним науковим пошуком з напрацюванням аргументованих та зважених рекомендацій щодо визначення та закріплення статусних характеристик вищих органів влади. Проте досвід практичної реалізації конституційних норм, що прийняті як у 1996 р., так і 2004 р.,

© В. Мельниченко, Н. Плахотнюк, 2009

переконаливо засвідчує, що висока оцінка нормативної моделі ще не гарантує її реального втілення в життя, а обґрунтованість невдоволення одними нормами не передбачає їх заміни неодмінно досконалішими.

Інституту президента нині присвячено велику кількість публікацій широкого кола науковців (В. Авер'янов, Ф. Бурчак, М. Кармазіна, Л. Кривенко, Н. Нижник, В. Погорілко, С. Серьогіна, Ю. Тодика, М. Томенко, В. Шаповал, В. Яворський), які суттєво різняться своїми підходами. Однак до сьогодні не знайшли свого однозначного вирішення дискусії, зокрема щодо обсягу президентських повноважень та порядку і механізмів їх здійснення. Спостерігається помітне відставання теоретичного пошуку від практики розвитку цього інституту в Україні. Адже, наприклад, політична чутливість теми зумовлює більшу увагу науковців до формальної сторони інституту, натомість межі вільного розсуду президента, як, утім, і бага-

тьох інших органів держави, окреслюються не стільки юридичними нормами, скільки політичними чинниками. Тому залишаються актуальними критичний аналіз чинних норм та практики їх реалізації; окреслення принципових підходів до змісту та форми норм, що визначають конституційно-правовий статус глави Української держави; відстеження взаємозв'язку між окремими нормами з метою забезпечення належної системності конституційного регулювання відповідних правовідносин; прогнозування наслідків застосування окремих пропонованих норм.

Метою цієї публікації є окреслення змісту та тенденцій розвитку нормативної моделі інституту президента в Україні, виходячи з необхідності побудови ефективно функціонуючої державної влади та з урахуванням наявної вітчизняної й зарубіжної практики визначення та реалізації конституційних норм. Відтак автори прагнуть оцінити та визначити здобутки і проблеми реалізації конституційних норм, якими визначено статус Президента України, з урахуванням внесених у 2004 р. змін; позначити складові цього статусу, що потребують подальшого правового удосконалення; сформулювати власне бачення перспектив розвитку інституту президента в Україні.

Звертаючись до цієї теми, насамперед слід зазначити, що інститут президента в Україні і на сьогодні відображає ті підходи, які визначали його запровадження та подальшу еволюцію. Утвердження інституту президента уможливили передусім суспільно-політичні зміни на українських теренах наприкінці 80-х — на початку 90-х років ХХ ст., внаслідок яких представницькі органи усіх рівнів із декоративних інституцій, що покликані обслуговувати всевладдя моно-

кратичної партії, перетворилися на реальні інструменти не лише формування, а й реалізації волі народу. Це зумовило прагнення вітчизняної бюрократії забезпечити державне управління від «небажаних» політичних впливів за допомогою інституту одноособового глави держави, наділеного значними повноваженнями. Невдовзі усі провідні політичні сили переконалися у значній результативності цього інституту при вирішенні не лише суто управлінських, а й політико-ідеологічних завдань. Політична дрібносегментність українського суспільства в середині 90-х років сприяла конституційному закріпленню чільної ролі глави держави в державному апараті.

За номінального використання конституційних норм та механізмів, що прийняті в європейських демократіях, Конституція України в редакції 1996 р. містила внутрішньо незбалансовані норми, які сприяли перетворенню глави держави на фактичного очільника виконавчої влади. Зокрема, єдність державного управління в європейських демократіях забезпечується: 1) відповідальністю уряду винятково перед всенародно обраним парламентом (палатою парламенту); 2) контрастним актів глави держави в сфері управління (подекуди всіх актів) відповідальними членами уряду. При цьому контрастна традиційно розглядається (в окремих конституціях це встановлено і формально) як необхідна умова набрання чинності актів глави держави. Натомість Конституція України 1996 р. передбачила відповідальність Кабінету Міністрів України як перед главою держави (пріоритетну (ч. 1 ст. 115) та необмежену), так і парламентом (обмежену — ч. 2 ст. 87). Вже цього виявилось достатньо, щоб протягом 10 років навіть потреби не було у тлу-

маченні змісту норми ч. 4 ст. 106 Конституції України — скріплення підписом актів глави держави є правом чи обов'язком урядовців?

Наявність у глави держави відкладального вето, подолання якого потребувало підтвердження заветованого закону 2/3 від конституційного складу парламенту (цієї норми також немає у конституціях сталих демократій Європи), в умовах політично дрібно-сегментного парламенту дозволяло блокувати законодавче регулювання відносин у системі органів виконавчої влади та успішно підняти закон указом.

Значну частину конституційних повноважень Президента України, формально здійснюваних «за поданням», де-факто було перетворено на дискреційні (зокрема, призначення і звільнення голів місцевих державних адміністрацій). Усупереч положенню п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, яке передбачало вичерпне визначення повноважень Президента України, ці повноваження було істотно розширено як законами України [2], так і указами глави держави [3].

Юридичне закріплення зосередження у глави держави значного обсягу якщо не формально, то фактично дискреційних повноважень істотно вплинуло на весь механізм здійснення державної влади. Показовим є розгляд питання про конституційність Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 р. № 345/2001. Відповідне подання народних депутатів надійшло в липні 2001 р., Конституційне провадження було відкрито 18 грудня 2001 р. і припинено 9 липня 2003 р. [4], після скасування президентським Указом від 26 травня 2003 р. № 434/2003 спірних положень.

Це при тому, що згідно з частинами 1, 4 ст. 57 Закону України «Про Конституційний Суд України», строк провадження у справах за конституційними поданнями не повинен перевищувати трьох місяців з дня прийняття процесуальної ухвали про відкриття конституційного провадження.

Здобутки від гіпертрофованості інституту глави держави в Україні у вигляді радикального прискорення суспільних реформ та зміцнення держави виявилися істотно меншими, ніж очікувалося. Натомість ця гіпертрофованість негативно позначилася на інших інститутах держави і на здійсненні державної влади в цілому. Відсторонення парламенту від участі у формуванні та функціонуванні системи державного управління обернулося інституційним конфліктом між виконавчою та законодавчою владою, одним із чи не «найм'якших» наслідків якого стало гальмування судової, адміністративної, пенсійної тощо реформ.

Критичне переосмислення зростання ролі президента зумовили спробу зменшити цю роль, але так, щоб стратегічні важелі впливу на здійснення державної влади залишилися у глави держави. Конституційна реформа 2004 р., задекларувавши перерозподіл повноважень вищих органів влади, зберегла два сильних політичних центри на вищому рівні. Значною мірою прихований конфлікт між системою виконавчої влади на чолі з Президентом України і Верховною Радою України змінився відкритим протистоянням між главою держави і урядом, який спирається на підтримку парламентської більшості.

Окреслення перспектив розвитку інституту президентства в Україні за сучасних непростих умов, на нашу

думку, має ґрунтуватися на таких засадничих положеннях:

1. Безумовна пріоритетність розвитку України як демократичної та правової держави передбачає демократичний характер обрання та функціонування загальнонаціонального представницького органу та його результативний вплив на здійснення державного управління. Існують демократичні держави без президентів, але немає сучасних демократій без парламенту. Відповідно, наділення президента певним обсягом повноважень не повинно порушувати баланс владних відносин, уможливаючи змагання з всенародно обраним парламентом за вплив на систему виконавчої влади.

2. Президент України є одноособовим державним органом, наділений відповідними правообов'язками, що постає невід'ємною складовою цілісної та функціональної системи цих органів і має діяти на основі, в межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією та законами України. Відповідно, має бути максимально обмежений вільний розсуд глави держави, як, утім, й інших вищих органів влади. У цьому контексті викликає сумнів, наприклад, надання Президенту України права розпускати парламент за певних, конституційно визначених обставин (несформування уряду у визначений термін). У цьому разі глава держави не повинен мати свободи вибору — Верховна Рада, що не спромоглася виконати свій обов'язок, повинна бути розпущена.

3. Конституційний механізм здійснення державної влади може передбачати певні преференції для глави держави виключно за умови широкої соціальної підтримки, яка, зокрема, спирається на парламентську більшість. Прикладом може бути консти-

туційний механізм здійснення державної влади у V Республіці. Попри спроби деяких авторів віднести Францію 60–70 років XX ст. за формою правління до президентських республік, а формою політичного режиму — навіть до авторитарних, практика функціонування інституту президента у цій країні в 1986–1988 рр., 1993–1995 рр. і 1997–2002 рр. переконливо довела, що роль глави держави визначається не стільки юридичними нормами, скільки реальним політичним впливом у суспільстві й парламенті. Конституційні норми мають створювати умови для більш повної реалізації наявного політичного впливу, але не забезпечувати цей вплив за будь-яких обставин.

4. Українське суспільство є вельми строкатим за своїм складом з глибинними суперечностями та значною соціально-економічною та ідейно-політичною диференціацією. Недоцільно юридично закріплювати здійснення главою держави функцій, які б сприймалися як нав'язування однією частиною суспільства своїх цінностей, ідеалів та переконань — інший з використанням засобів державного впливу.

5. Коригування Основного Закону України в тій частині, що стосується глави держави, має бути дуже зваженим і обережним, а головне — системним процесом. Слід керуватися тим, що юридичні норми є тільки моделлю бажаних суспільних відносин. Постійна і радикальна зміна норм позбавляє суспільство можливості їх адекватно сприйняти, застосувати та оцінити. Варто враховувати певну консервативність суспільної правосвідомості.

З організаційно-технічного боку, формулювання статусних характеристик та їх закріплення у відповідних конституційних положеннях повинно враховувати:

1) необхідність граничної однозначності конституційних норм задля унеможливлення їх довільного тлумачення в майбутньому. Прикладом може бути інтерпретація ч. 4 ст. 106 Конституції, яку Конституційний Суд України передоручив законодавцю [5]. Згодом законодавець у новій редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. (ч. 4 ст. 26, п. 8 ч. 1 ст. 44, п. 5 ч. 1 ст. 46) обмежився буквальним відтворенням конституційної норми, тож її офіційне тлумачення на сьогодні відсутнє;

2) ймовірність використання окремих положень з метою посилення партійно-політичних позицій в умовах партійної диференціації суспільства. У цьому відношенні небажаними є норми декларації зі змістом, який не конкретизується іншими нормами Основного Закону;

3) попередню практику не завжди коректної інтерпретації та практичного застосування Основного Закону України органами державної влади України. Скажімо, попри те, що конституційна норма однозначно вказує, що акти глави держави видаються «на основі та на виконання Конституції і законів України» (ч. 3 ст. 106), значну частину цих актів видано без відповідних посилань;

4) доцільність включення певних санкцій за недотримання Основного Закону та необхідних компенсуючих механізмів. У цьому відношенні, на жаль, доводиться визнавати несвоєчасність відмови від норм, недоречних з позицій конституційного права європейських демократій. Наприклад, оприлюднення закону після відхилення вето за підписом спікера парламенту у разі непідписання його президентом; включення до ч. 3 ст. 113 положення про те, що уряд керується акта-

ми президента, «прийнятими відповідно до Конституції та законів України» тощо. Адже ці положення фактично припускають, що президент не буде дотримуватися присяги.

Важливою складовою інституту президентства є сукупність норм, які регулюють порядок обрання глави держави. Формальна модель за республіканської форми державного правління може встановлювати або безпосереднє, або опосередковане обрання президента народом. Кожен із цих способів має свої переваги і вади. Конституційні норми США, зокрема, встановлюють, що у разі безрезультативності загальних виборів глава держави має бути обраний федеральним Конгресом (п. 3 р. 1 ст. II) [6]. Країна, де обирається глава виконавчої влади, не може собі дозволити розкіш втягування в тривалий виборчий процес. Натомість обрання президента в парламенті або більш широкій колегії внаслідок необхідності кваліфікованої більшості подекуди перетворюється на вельми тривалий процес навіть в умовах політично структурованого суспільства. Наприклад, у Туреччині в 1980 р. відбулося понад 100 турів голосування [7, 133–157]. З істотними проблемами вже стикається Молдова, де дуже необачно Законом від 5 липня 2000 р. № 1115-XIV до Конституції було введено новелу про розпуск парламенту у разі необрання глави держави кваліфікованою більшістю (ч. 5 ст. 78) [8, 249].

Для України вирішальною має бути швидше традиція. Показовим є те, що попри включення до законопроектів про внесення змін до Конституції України норм про обрання глави держави в парламенті (законопроекти від 4 квітня 2003 р. № 4105 та від 19 вересня 2003 р. № 4180), ці норми не знайшли свого відображення в Законі

України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. Однак оскільки на прямих виборах президент отримує мандат безпосередньо від народу, що є проявом більшої демократичності виборів, то назвати ці вибори дійсно демократичними можна лише за умови надання можливості брати участь у них усім кандидатам, які можуть реально засвідчити помітний рівень суспільної довіри до них. З огляду на прагнення де-факто встановити забутий демократичними державами майновий ценз на президентських виборах, суттєво збільшивши грошову заставу [9], видається доцільним передбачити безпосередньо в Основному Законі норми про те, що кандидатом є особа, підтримана не менше, ніж 100 тис. виборців, як це встановлено в Конституції Польщі.

Потребує коригування визначення дня виборів. З огляду на те, що між виборами і вступом обраного Президента України на посаду проходить певний час (визначення результатів виборів, підготовка інавгурації), не дотримується норма Конституції про обрання глави держави на п'ятирічний термін. Тому ч. 5 ст. 103 Конституції України слід сформулювати так: «Чергові вибори Президента України проводяться в першу неділю одинадцятого місяця п'ятого року повноважень Президента України». Слід також конституційно закріпити двотуровість президентських виборів у разі необрання глави держави в першому турі абсолютною більшістю голосів.

Викликає певний сумнів обґрунтованість норми ч. 1 ст. 104 Конституції України про вступ глави держави «не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів». Адже у разі позачергових виборів цей термін звужується до

п'яти днів (ч. 4 ст. 104). Безпосередньо президент не відповідає за стан державного управління, йому не потрібно, як у США, формувати все керівництво системою виконавчої влади.

Наділення Президента України відповідними повноваженнями, можливостями їх практичної реалізації та вимогами щодо процедур реалізації визначають формальне місце Президента України у конституційно визначеному механізмі реалізації державної влади в Україні та у взаємовідносинах держави з суспільством, — нормативну модель інституту президента. Практична ж реалізація главою держави його повноважень визначає його фактичне місце (фактичний статус) у механізмі державної влади та у політичній системі.

Традиційними для глави держави є повноваження, пов'язані з одноособовим представництвом держави (помилування, вирішення питань громадянства, присвоєння почесних і військових звань, нагородження державними нагородами, ведення переговорів та укладення міжнародних договорів, прийняття рішення про визнання іноземних держав, прийняття вірчих та відкличних грамот, вирішення кадрових питань в дипломатичній сфері, прийняття рішення про введення надзвичайного стану, прийняття рішення про мобілізацію та введення воєнного стану, прийняття рішення про використання Збройних Сил України та інших військових формувань). При цьому, як свідчать конституційні норми зарубіжних країн, наділення цими повноваженнями, як правило, не супроводжується положенням про главу держави-гаранта. Слід врахувати, що в сучасних європейських демократіях більшість із цих повноважень є недискреційними: вони здійснюються главою держави лише після контрайсигну-

вання членами уряду; частина з них потребує схвалення парламенту.

Наділення Президента України цими повноваженнями не викликає заперечень ні в теоретичних напрацюваннях, ні при їх формальному закріпленні. Практична реалізація цих повноважень, оскільки порядок реалізації більшості з них визначений законами України, відповідає їх конституційній моделі, тому ці повноваження мають всі підстави для їх збереження до наступного перегляду конституційних норм.

Водночас неоднозначно сприймається така компетенційна характеристика Президента України, як гарант дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України. Практика використання Президентом України своєї функції гаранта [10] потребує осмислення цілей, виходячи з яких це положення було зафіксовано в Конституції України: чи це зарезервована функція (президент як резерв стабільності й наступності здійснення влади); чи може ця функція здійснюватися дискреційно; чи потребує для реалізації тлумачення Конституційним Судом України; чи може реалізовуватися за відсутності такого тлумачення. Згідно з голосуванням у Верховній Раді України цю редакцію ст. 102 підтримали 320 народних депутатів України [11]. Автори схиляються до думки, що законодавцю слід більш уважено підходити до використання таких правових конструкцій. Особливо з огляду на втрату главою держави важелів впливу на виконавчу владу 2006 р.

До чинних конституційних положень, що визначають повноваження Президента України у відносинах з іншими органами державної влади і

сприймаються неоднозначно, належать: 1) у відносинах з парламентом: участь у формуванні уряду; підстави і умови дострокового припинення парламентських повноважень Президентом України; право законодавчої ініціативи; застосування вето; 2) у відносинах з Урядом: скріплення підписом Прем'єр-міністра та відповідального міністра актів Президента України; призупинення актів Кабінету Міністрів України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України; ймовірність протиставлення Уряду Раді національної безпеки і оборони України, відповідальність Уряду перед Президентом України; право призначати голів місцевих державних адміністрацій;

Світова практика засвідчує, що парламентська модель формування та функціонування уряду не передбачає можливого ефективного стороннього впливу. Тобто чи варто наділяти главу держави повноваженням пропонувати кількох міністрів (ч. 4 ст. 114 Конституції України), якщо не можна забезпечити ані їхній результативний вплив на функціонування уряду як колегіального органу, ані підтримку їхніх законопроектних та бюджетних ініціатив парламентською більшістю? Наскільки доцільно надавати президенту право пріоритетної законодавчої ініціативи (ч. 2 ст. 93), якщо неможливо забезпечити проходження цих законопроектів у парламенті, де президент не спирається на більшість? Варто виключити з підстав дострокового розпуску парламенту несвоєчасність формування коаліції (п. 1 ч. 2 ст. 90 Конституції України), залишивши як підставу нездатність призначити уряд протягом 60 днів. Ймовірно, прийняття парламентської моделі формування та функціонування уряду принципово несумісне із президентсь-

ким вето на прийнятті парламентом закони, подолання якого вимагає більшості в 2/3 від складу парламенту. В іншому разі самостійність функціонування парламентсько-урядової коаліції є неможливою за її формування як простої (а не кваліфікованої) більшості.

Таким чином, Україна має отримати такий конституційно визначений механізм державного управління, за якого Уряд спирався б на постійну підтримку парламенту.

Відповідно, глава держави повинен мати право оскаржувати акти уряду з мотивів неконституційності до Конституційного Суду України, а незаконності — до Вищого адміністративного суду України, але оскарження не повинно супроводжуватися зупиненням цих актів. Можна відзначити нераціональність застосування конституційного повноваження глави держави зупиняти акти Кабінету Міністрів з мотивів їх неконституційності з одночасним зверненням до Конституційного Суду України. Так, у 2006 р. видано 4 таких укази, у 2007 р. — 35, у 2008 р. — 37*, більшість з яких через певний час скасовується самим президентом.

Відповідно, слід відмовитися від повноваження глави держави скасовувати акти Ради міністрів АР Крим та голів місцевих державних адміністрацій, оскільки таке втручання може сприяти дезорганізації функціонування очолюваної урядом системи органів виконавчої влади. З метою унеможливлення двоцентровості державного управління доцільно відновити контрасигнування актів президента в обсязі, що встановлений Конституцією України в редакції 1996 р. Однак у тексті Основного Закону вар-

то передбачати чинність цих актів за умови скріплення підписом, як це визначено в деяких зарубіжних країнах (наприклад, ч. 2 ст. 144 Конституції Польщі [12]). Відповідно, як беззмістовне (вже з 2006 р.) має бути виключене положення про відповідальність уряду перед президентом.

Оскільки практична реалізація рішень Ради національної безпеки і оборони України покладається на систему органів виконавчої влади, то з огляду на ієрархічну організацію останньої слід виключити практику формування Ради з керівників місцевих органів виконавчої влади і можливість їх протиставлення уряду. Тож варто встановити в ч. 4 ст. 107 Конституції України, що персональний склад Ради формується Президентом України відповідно до закону.

Конституційні норми, унеможлививши деструктивний вплив глави держави на співпрацю парламентської більшості та сформованого нею уряду, водночас мають забезпечити акумулювання зусиль держави на вирішенні нагальних питань суспільного розвитку у разі, коли глава держави і парламентська більшість внаслідок вибору народу є політичними однодумцями. На нашу думку, має бути встановлене право Президента України головувати на засіданнях Кабінету Міністрів України. За перебування у колі однодумців Президент отримав би змогу визначати порядок денний та зміст рішень уряду.

І друга група повноважень, якими має конституційно наділятися глава Української держави, — зарезервовані повноваження у разі неможливості забезпечити ефективну співпрацю парламенту та уряду. До них належать:

- 1) призначення прем'єр-міністра і за

* Підраховано за базою даних «Рада» // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

його поданням — усього складу уряду у разі нездатності парламенту, обраного на позачергових виборах, вирішити це завдання; 2) розпуск парламенту за поданням прем'єр-міністра — у разі, коли парламент, сформувавши уряд, не забезпечить його належне функціонування.

В цих повноваженнях втілюється функція президента-арбітра. Її конституційне закріплення має виходити з того, що цю функцію слід розглядати: 1) виключно як резервну, і звернення до неї можливе лише за наявності конституційно окреслених підстав; 2) наділення цією функцією не надає можливості безпосередньо і самостійно втручатися в діяльність органів державної влади.

Відповідальність Президента України слід віднести до мало розроблених у теорії та складно сформульованих у нормативній моделі складових інституту президента. Фактично конституційні норми вказують на один вид відповідальності — конституційну у формі усунення з поста в порядку імпичменту. Однак цей вид відповідальності — це відповідальність за вчинення злочину. При цьому не визначено, чи є таким злочином порушення присяги, і якщо є, — то хто, як, та у який спосіб це буде визначати.

Якщо процедуру імпичменту розглядати як реальну можливість «стримування» Президента України, то підставу імпичменту слід сформулювати як злочинне порушення Конституції чи законів України під час виконання обов'язків або вчинення кримінального злочину. Слід зазначити, що застосування контрасигнування передбачає покладання відповідальності на посадовців, які скріпили акт президента, тож глава держави за цих обставин має відповідати виключно за здійснення дискреційних повноважень або бездіяльність.

У цілому автори схиляються до таких висновків і пропозицій:

1. Запровадження і подальша еволюція інституту президента в незалежній Україні зумовлюється об'єктивним розвитком політичних процесів. При цьому розрахунки на використання одноособового главу держави, наділеного значними владними преференціями, як рушія масштабних суспільних перетворень, значною мірою виявилися безпідставними. Підтвердилася нераціональність юридичного, тим паче — конституційного закріплення штучних переваг одного з інститутів держави. Така модель організації публічної влади, на жаль, не є гарантією забезпечення пріоритету саме суспільних потреб в умовах демократично організованого суспільства, де постійно стикається безліч інтересів — загальнодержавних і приватних, особистих і групових.

2. Пропонована модель розвитку президентства в Україні спрямована на забезпечення цілісного та системного розвитку цього інституту в тому напрямі, в якому він вже тривалий час еволюціонує в європейських демократіях. При цьому, на нашу думку, доцільно керуватися тим, що норми права можуть стимулювати (або гальмувати) політичні процеси, вводити їх в певні межі, але вони самі по собі не можуть замінити ці процеси.

3. Втілення донедавна президентоцентристської моделі в Україні зумовило помітну слабкість і нерозвиненість політичних партій, які в розвинених державах постають не лише необхідною складовою представницької демократії, а й продуктом її тривалого розвитку. Відтак необхідним є закріплення таких конституційних норм, які б забезпечували інституту президента роль не тільки своєрідного «прискорювача» суспільного розвитку

(за певних умов), але й необхідного резерва наступності та стабільності держави. При цьому конституційне визначення саме такої складової статусу Президента України має ґрунтуватися на вичерпно окреслених повноваженнях, уникаючи загальних формулювань, що допускають довільне тлумачення.

4. Слід, безумовно, забезпечити цілісність механізму функціонування публічної влади в умовах повільної еволюції форми правління до європейських зразків. Зокрема, парламентський спосіб формування Уряду є непеєднуваним з правом глави держави блокувати співпрацю парламенту і уряду, застосовуючи вето, яке може бути подолане тільки кваліфікованою парламентською більшістю. Відповідно, варто відмовитися від конституційної норми про право глави держави призупиняти урядові акти, залишивши право звертатися до Конституційного Суду України чи адміністративних судів щодо визнання їх неконституційності чи незаконності. Безумовно, зберігаючи за Президентом правообов'язок достроково припинити повноваження парламенту, слід орієнтуватися на нездатність, виражену у несформуванні уряду про-

тягом 60 днів, але не проміжний етап — формування коаліції.

5. Така роль інституту президента потребує не лише відповідного змісту конституційних положень та належної практики їх реалізації, а й позапарламентського способу обрання глави держави. Цей спосіб, постаючи відображенням історичних традицій та культурно-національних особливостей українського народу, водночас потребує адекватного визначення саме в Основному Законі норм, що регламентують всенародні вибори Президента України. Зокрема йдеться про умову підтримки кандидата не менше, ніж 100 тис. виборців, а також проведення виборів за два місяці до закінчення терміну повноважень чинного президента.

6. Стабільність державної влади може бути забезпечена при неухильному дотриманні Президентом України конституційних норм. З огляду на зростаюче прагнення врівноважити очікуване невиконання цих норм різними компенсаційними механізмами, доцільно запровадити конституційну відповідальність глави держави передусім (якщо не винятково) за невиконання вимог Присяги.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Проект закону про внесення змін до Конституції України* : реєстраційний № 2722 від 8 липня 2008 р. // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32942; *Проект закону про внесення змін до Конституції України* : реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р. // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882
2. *Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг* : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III // *Відомості Верховної Ради України*. — 2002. — № 1. — Ст. 1; *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, п'ятої статті 23, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 25, частини першої статті 26 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 2 жовтня 2008 р. № 19-рп/2008* // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2008. — № 6. — С. 24–29; *Про банки і банківську діяльність* : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // *Відомості Верховної Ради України*. — 2001. — № 5. — Ст. 30; *Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)* : Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. — 1998. — № 34. — Ст. 227.
3. *Про Положення про національний заклад (установу) України* : Указ Президента України від 16 червня 1995 р. № 451/95 // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=451%2F95>
4. *Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 70 народних депутатів України про відповідність Конституції (конституційності) положень Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого*

- здійснення адміністративної реформи в Україні» стосовно запровадження посад державних секретарів (справа про запровадження посад державних секретарів) від 9 липня 2003 р. № 2-уп/2003 // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — № 4. — С. 11–13.
5. Ухвала Конституційного Суду України про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України щодо офіційного тлумачення положень частин третьої, четвертої статті 106 Конституції України від 25 жовтня 2007 р. № 45-уп/2007 // Вісник Конституційного Суду України. — 2007. — № 6. — С. 47–48.
 6. Конституція Сполучених Штатів Америки // http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa_const.htm
 7. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственного права / В. Е. Чиркин. — М., 1997. — 352 с.
 8. Конституція Республіки Молдова от 29 июля 1994 г. // <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311496&lang=2>
 9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України : Закон України від 21 травня 2009 р. № 1616-VI // Офіційний вісник України. — 2009. — № 70. — Ст. 2414.
 10. Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності м. Мукачєвого Закарпатської області : Указ Президента України від 25 грудня 2003 р. № 1486/2003 // Урядовий кур'єр. — 2003. — 30 груд.; Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України : Указ Президента України від 2 квітня 2007 р. № 264/2007 // Офіційний вісник Президента України. — 2007. — № 1. — Ст. 1.
 11. Архів стенограм засідань Верховної Ради України другого скликання (1994–1998) / Бюлетень 107 (засідання 28 червня 1996 р.) // http://www.rada.gov.ua/zakon/ski2/BUL25/280696_1074.htm
 12. Конституція Республіки Польща от 2 апреля 1997 г. // <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

Висновки до актуальної теми

1. Запровадження і подальша еволюція інституту президента в незалежній Україні зумовлюється об'єктивним розвитком політичних процесів. При цьому розрахунки на використання одноособового глави держави, наділеного значними владними преференціями як рушія масштабних суспільних перетворень, значною мірою виявилися безпідставними. Підтвердилася нераціональність юридичного, тим паче — конституційного закріплення штучних переваг одного з інститутів держави. Така модель організації публічної влади не є гарантією забезпечення пріоритету саме суспільних потреб в умовах демократично організованого суспільства, де постійно стикається безліч інтересів — загальнодержавних і приватних, особистих і групових.

2. Втілення донедавна президентоцентристської моделі в Україні зумовило помітну слабкість і нерозвиненість політичних партій, які в сучасних державах постають не лише необхідною складовою представницької демократії, а й продуктом її тривалого розвитку. Відтак видається необхідним закріплення таких конституційних норм, які б забезпечували інституту президента роль не тільки своєрідного «прискорювача» суспільного розвитку (за певних умов), але й необхідного резерву наступності та стабільності держави. При цьому конституційне визначення саме такої складової статусу Президента України має ґрунтуватися на вичерпно окреслених повноваженнях, уникаючи загальних формулювань, що допускають довільне тлумачення.

3. Враховуючи те, що для України, попри все розмаїття республіканських моделей, найбільш прийнятною залишається напівпрезидентська форма правління, слід концептуально переглянути роль Президента в державному механізмі.

Інститут Президента України вже відіграв свою лідерську роль як рушійної сили соціально-економічних та суспільно-політичних реформ.

Глава держави має відійти від керівництва економікою й соціальною сферою, зосередившись на забезпеченні належного функціонування державного механізму. Він має стояти не над гілками влади, а між ними, забезпечуючи єдність державної влади і злагоджене функціонування її гілок.

4. Компетенція Президента України має формуватися у жорсткій відповідності з його функціями, як прерогативними, так і тими, що не є прерогативними. Основу діяльності Президента України має становити забезпечення єдності державної влади, до якої належать функції: координації діяльності всіх гілок влади; врівноваження гілок влади, створення балансу сил; припинення дій органів, які порушують єдність влади. Важливий напрям діяльності Президента України – загальнодержавне представництво, адже такими повноваженнями найбільш доцільно наділити орган одноосібний, здатний уособлювати єдність нації та єдність державної влади як у внутрішньо-, так і у зовнішньополітичних відносинах. До функцій Президента, що не є прерогативними, тобто можуть бути притаманні й іншим органам державної влади, слід віднести: забезпечення державного суверенітету та національної безпеки України; забезпечення реалізації основних прав і свобод громадян; управління зовнішньополітичною діяльністю держави; формування персонального складу органів державної влади.

5. Така роль інституту президента потребує не лише відповідного змісту конституційних положень та належної практики їх реалізації, а й позапарламентського способу обрання глави держави. Цей спосіб, як відображення історичних традицій та культурно-національних особливостей українського народу, водночас потребує адекватного визначення саме в Основному Законі норм, що регламентують всенародні вибори Президента України.

6. Стабільність державної влади може бути забезпечена при неухильному додержанні Президентом України конституційних норм. З огляду на зростаюче прагнення врівноважити очікуване невиконання цих норм різними компенсаційними механізмами, доцільно запровадити конституційну відповідальність глави держави передусім (якщо не винятково) за невиконання Присяги.

ВИКОНАВЧА ВЛАДА В УКРАЇНІ

*Інтерв'ю академіка Ю. Битяка —
головному редакторові журналу «Право України»,
академіку О. Святоцькому*



Ю. БИТЯК
*доктор юридичних наук,
професор,
академік АПрН України*



О. СВЯТОЦЬКИЙ
*головний редактор журналу
«Право України»,
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України*

Вступне слово головного редактора

Навколо проблем організації виконавчої влади в Україні на сьогодні точиться чимало як політичних, так і правових дискусій. І це виправдано, адже стан функціонування цієї гілки влади, як пише В. Авер'янов, «зумовлює рівень реалізації державної влади в цілому, ефективність дії всього державного механізму», оскільки на долю саме цієї гілки влади випадає здійснення найбільш широкого спектру завдань.

Як відомо, для існуючої сьогодні в Україні організації публічної влади характерною ознакою є її системна криза. Однією з причин такого становища не безпідставно називають так званий дуалізм виконавчої влади, який означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади певним чином поділені між Президентом України і Кабінетом Міністрів. Це цілком виправдано створює певні суперечності у реалізації виконавчої влади.

Постає запитання: чи є виправданим, в інтересах усунення зазначеного дуалізму, перейти до всеохоплюючої концентрації повноважень виконавчої влади в руках однієї особи?

Тож юридичний журнал «Право України» звернувся із відповідними запитаннями до провідного вченого у сфері державного управління Ю. Битяка.

**1. Запитання Олександра Святоцького
Юрію Битяку:**

Сформулюйте, будь ласка, поняття виконавчої влади? Що наука і практика розуміє під цією владою?

Відповідь Юрія Битяка:

Перш ніж говорити про поняття виконавчої влади, слід звернути увагу на ряд важливих обставин. Насамперед зазначу, що державна влада в Україні, як і в будь-якій іншій демократичній країні, — це явище єдине, яке інтегрує в собі волю народу, виключного джерела влади в правовій, демократичній державі. Влада є неподільною. Друге, на що звертаю увагу, — це те, що поділ єдиної державної влади на гілки, тобто застосування у Конституції України принципу поділу влади, має тлумачитись як необхідність забезпечення ефективної реалізації тих функцій і завдань, що покладені на державу. А це різні види діяльності, які здійснюються різними органами. Тому три (визначені Основним Законом) гілки єдиної державної влади персоніфікують конкретних суб'єктів, які її здійснюють, але зміст їх діяльності спрямований на вирішення (як єдиний механізм із внутрішнім розподілом функцій) загальнодержавних завдань. З огляду на це, можна дійти висновків про те, що:

1) державна влада — цілісне явище, яке за Конституцією України умовно поділене на три гілки (законодавчу, виконавчу та судову). Самостійними вони, зокрема виконавча влада, є лише у зв'язку з практичною реалізацією Конституції, законів України, тобто у функціонально-компетенційному масштабі;

2) виконавча влада не має будь-яких преференцій перед законодавчою чи судовою, але все ж необхідно сказати, що на цю гілку влади покла-

дається найбільша частина загальнодержавних функцій, у неї найбільше можливостей впливати на поведінку і діяльність людей, їх об'єднать;

3) виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів — органів виконавчої влади різних рівнів, які наділені виконавчою компетенцією. Через систему цих органів здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність. Водночас слід зауважити, що виконавча влада не може ототожнюватися з виконавчою діяльністю. Виконавча діяльність — це форма реалізації виконавчої влади, явище організаційно-правове, спрямоване на виконання завдань державного управління, оскільки суб'єкти виконавчої влади є ланками системи державного управління, тобто виконавча влада одержує свій реальний характер у діяльності органів виконавчої влади, які здійснюють функції державного управління.

Таким чином, якщо говорити про поняття виконавчої влади, то слід враховувати ті складові, про які йшла мова раніше. При цьому виконавчу владу доцільно розглядати у двох аспектах. Як політико-правова категорія, виконавча влада має характеризуватися як самостійна частина єдиної державної влади, вона виділена як частина (вид) функціональної діяльності держави. Як організаційно-правова категорія, виконавча влада — це вид державної діяльності, спрямований на реалізацію функцій державного управління, здійснюваний особливою групою державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації завдань у процесі безпосереднього керівництва різними сферами та галузями суспільного життя. Можна сміливо наголошувати, що від ефективності функціонування цієї гілки влади значною мірою залежить ефективність

функціонування всього державного механізму, рівень реалізації всієї державної влади та взаємостосунки між гілками влади. Я не зупиняюся тут на системі взаємних «стримувань» та «противаг» між органами і посадовими особами, які уособлюють відповідні гілки влади.

І наука, і практика у виконавчій владі вбачають організаційний механізм, систему суб'єктів (органів) з притаманною їм компетенцією, сукупністю державно-владних повноважень організуючого, виконавчого і розпорядчого, підзаконного характеру діяльності, спрямованої на виконання завдань і функцій держави.

2. Запитання Олександра Святоцького Юрію Битяку:

Сьогодні навколо проблем організації виконавчої влади в Україні точиться чимало політичних і правових дискусій, що об'єктивно зумовлено особливістю виконання цією гілкою влади державно-владних виконавчих повноважень. Чи можна, з огляду на це, говорити про якість особливе становище виконавчої влади серед інших гілок влади?

Відповідь Юрія Битяка:

Я вже підкреслював, що принцип поділу єдиної державної влади на окремі гілки не дає будь-яких переваг одній із гілок влади перед іншою. Не можна говорити про те, що виконавча гілка влади є якоюсь відокремленою, самостійною з особливим статусом, яка б мала більший вплив за інші гілки влади. Однак організаційний механізм її здійснення, обсяг повноважень показує чи підтверджує той факт, що на долю цієї гілки влади випадає здійснення найбільш широкого спектру завдань. Тому не буде перебільшенням стверджувати, що виконавча влада наділена широкими повноваженнями у різних

галузях і сферах державної та суспільної діяльності, але її становище не дає підстав для переважаючого впливу порівняно з іншими гілками влади. Взагалі, для нормального функціонування державної влади необхідне оптимальне, стабільне, узгоджене функціонування всіх гілок влади, всіх інституцій, які є їх складовими.

3. Запитання Олександра Святоцького Юрію Битяку:

В основу організації виконавчої влади в Україні покладена модель так званого дуалізму. Що це означає для системи органів виконавчої влади? Наскільки виправдана і ефективна ця модель для України? Адже в останні роки для виконавчої гілки влади характерним є постійне протистояння, гостре суперництво Президента і Прем'єр-міністра за повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади.

Відповідь Юрія Битяка:

На сьогодні є очевидним, що функціонування моделі взаємовідносин виконавчої влади і Президента, яку було закладено в результаті конституційної реформи 2004 р., виявило ряд питань, що потребують вирішення. Чинна Конституція робить межі сфер діяльності цих інституцій досить тісно пов'язаними та взаємозалежними. В умовах складних політичних протистоянь це призводить до загострення ситуації у владі, а отже, до зниження її ефективності.

Дискусія щодо місця в системі державних органів Президента і Уряду наводить на думку про необхідність перетворень у державному устрої країни, змінах у правовому статусі, повноваженнях органів державної влади. Слід підкреслити, що з введенням поста Президента та з його функціонуванням пов'язують як всі успіхи, так і всі нега-

разди. Причому не лише у сфері функціонування виконавчої влади, а й у сфері парламентаризму, судовій владі та ін. Однак якщо звернутись до приписів Конституції, повноважень глави держави, то побачимо, що не завжди Президент може впливати на політичні, економічні, соціальні, державно-правові процеси, як нам того хотілося б. Якщо говорити лише про взаємовідносини Президента і виконавчої гілки влади, тобто про організацію виконавчої влади за моделлю «дуалізму», до речі, це передбачено Конституцією, то очевидно, що така модель вже на етапі формування Уряду не гарантує ефективного здійснення виконавчої влади. А за умов небажання політичних сил об'єднувати зусилля на шляху досягнення компромісних рішень, фактично штовхає Президента і Кабінет Міністрів до протистояння, особливо за умов, коли Конституція лише у загальній формі регулює певні відносини, визначає права та обов'язки відповідних суб'єктів.

Не хотілося б зупинятися на широко відомих положеннях конституційно-правового статусу Президента і Кабінету Міністрів нашої держави, але не можна цього обійти з кількох причин. Зокрема, не можна, як це іноді буває, говорити про суперництво між Президентом і Кабінетом Міністрів за повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади. Вищим суб'єктом (органом), але в системі органів виконавчої влади, є Кабінет Міністрів. Тобто відповідно до ч. 1 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів — вища ланка у відношенні до інших органів виконавчої влади і аж ніяк до Президента. Президент має певні повноваження компетенційного характеру до виконавчої гілки влади, ніяким чином не входячи до неї. Він — глава держави, і фактично має відношення до всіх

гілок влади у компетенційному сенсі, але не входить до жодної з них.

Разом із тим звернемо увагу, що за Конституцією Президент чи Кабінет Міністрів не може бути главою виконавчої влади. Перший є главою держави, а Кабінет Міністрів — вищим органом у системі органів виконавчої влади. В Основному Законі, як на мене, досить розумно виключена концентрація повноважень виконавчої влади в одного органу чи однієї особи. Має йтися не про надання у цій сфері комусь переважаючих повноважень, а про їх збалансування у межах тієї форми правління, яка визначена. Безумовно, потрібно працювати над такою моделлю функціонування влади, в тому числі виконавчої, яка б забезпечувала ефективне управління всіма державними справами.

З приводу так званого дуалізму, покладеного в основу організації виконавчої влади в Україні, можна говорити ще довго. На мою думку, проблемою є чітке визначення місця і ролі Президента України в загальній системі органів влади. У межах «змішаної» форми правління положення Конституції мають бути однозначними та виконуватися усіма суб'єктами правовідносин. Не можна вважати підставою для дій (протизаконних) відсутність законодавчого врегулювання якихось конкретних питань. За таких умов будь-яка модель державного устрою, державної влади буде не ефективною, адже в Конституції, законах завжди встановлені межі дозволеного для відповідних суб'єктів, викладені, нехай у загальній формі, права та обов'язки. Нехтування приписів законів, а тим паче Конституції, зробиць неефективною будь-яку модель, будь-яким чином модернізовану, в неефективну і невиправдану.

4. Запитання Олександра Святоцького Юрію Битяку:

У системі органів виконавчої влади Конституція України розмежовує структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: перший рівень — Кабінет Міністрів (Уряд України) — рівень вищого органу в системі органів виконавчої влади; другий рівень — міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади — рівень центральних органів виконавчої влади; третій рівень — місцеві державні адміністрації в областях і районах, містах Києві та Севастополі — рівень місцевих органів виконавчої влади. Як свідчить практика, найкращі результати діяльності ієрархічно організаційної системи досягаються за умови, коли всі структурні ланки системи керуються з одного, а не з кількох владних центрів. Чому ми заперечуємо в нашій державі цю аксіому? Чи виправдана для виконавчої гілки влади в Україні система «подвійного центру»?

Відповідь Юрія Битяка:

Конституція України, дійсно, розмежовує у системі органів виконавчої влади три організаційно-структурних рівні: вищий орган у системі органів виконавчої влади; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади. Безумовно, як показує практика, кращі результати діяльності ієрархічно організованої системи досягаються при керуванні всіма структурними ланками з єдиного центру. Заперечувати цю аксіому безпідставно. Питання полягає в чіткому визначенні центру та побудові його взаємовідносин з іншими ланками. Для раціонального виконання органами виконавчої влади своїх повноважень система «подвійного центру» не завжди є виправданою, оскільки влад-

ні повноваження поділяються між різними суб'єктами, в нашому випадку між Президентом і Кабінетом Міністрів.

Зважаючи на те, що повноваження Президента України мають значення для діяльності всіх гілок влади, він має їх і відносно організації виконавчої влади. Обсяг його повноважень у державному управлінні пов'язаний не з тим, що Президент входить до структури Уряду, а лише компетенційно. Кабінет Міністрів — структурна ланка виконавчої влади, Президент має окремі повноваження щодо подання пропозиції до ВР на призначення Прем'єр-міністра та деяких членів Уряду (пункти 9, 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України), право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції), координації та контролю діяльності у сфері національної безпеки і оборони через Раду національної безпеки і оборони України (ст. 107 Конституції). Під впливом Президента через особливий порядок призначення перебувають і деякі міністри, голова Служби безпеки, призначення на посаду, за поданням Кабінету Міністрів і звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. Глава держави також наділений повноваженнями щодо скасування рішень голів у випадку, коли вони суперечать Конституції України (ст. 118 Конституції) тощо. Уряд, у свою чергу, зобов'язаний керуватися у своїй діяльності Конституцією, законами України, указами Президента (ч. 3 ст. 106 Конституції). Але вже у п. 1 ст. 116 Конституції вимагається від Кабінету Міністрів забезпечення виконання актів Президента України, а це вже не лише укази. Тому необхідне уточнення приписів стосовно «керуватися у своїй діяльності» і «забезпечувати виконання», як інших

положень стосовно статусу Президента і Кабінету Міністрів, на що раніше вже зверталася увага науковців, зокрема академіка В. Авер'янова.

Аналіз положень Конституції України дає змогу дійти висновку, що Президент України здійснює керівництво у сфері зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони, тобто він визначає у цих сферах державну політику, в той час як Кабінет Міністрів забезпечує здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави. Тобто у згаданих вище сферах, у тому числі й у визначенні внутрішньої політики держави, преференції має Кабінет Міністрів, зокрема до здійснення заходів з практичної реалізації виробленої політики, тим більше, що у безпосередньому віданні Президента не можуть перебувати інші органи виконавчої влади. Отже, ми знову повертаємось до проблеми не ліквідації «подвійного центру», а до збалансування повноважень вищих суб'єктів держави. Якщо ж перейти від змішаної форми правління до президентської чи парламентської, то повноваження вищих суб'єктів у сфері виконавчої влади можна виписати більш чітко. Але виникає проблема, пов'язана з концентрацією влади в одного суб'єкта — Президента чи Кабінету Міністрів, що може за умов нестабільної ситуації в політичній та економічній сферах, молодій демократії в державі призвести до негативних наслідків.

5. Запитання Олександра Святоцького Юрію Битяку:

Як Ви вважаєте, існуюча на сьогодні форма державного правління змішаного напівпрезидентського типу є прийнятною для країни? Чи слід перейти (на чому сьогодні наполягають окремі політики) до «класичних»

форм правління — або суто парламентської, або суто президентської?

Відповідь Юрія Битяка:

Це особиста думка, але для переходу на суто парламентську чи президентську форму правління потрібен відповідний рівень загальної та правової культури як осіб, що очолюватимуть відповідні гілки влади, так і так званої «політичної еліти», всього суспільства. Класичні форми правління завжди дають перевагу (преференції) у визначенні та здійсненні державної політики одному із суб'єктів. Зосередження владних повноважень в одного суб'єкта за таких умов стає цілком реальним. Постає запитання — чи вироблені у суспільстві способи недопущення узурпації влади, чи не призведе це до того, що розвиток держави піде в одному напрямі, який може навіть не відповідати намаганням народу? Як саме будуть зрівноважені повноваження відповідних владних інституцій? Тому кращим вважається пошук збалансування повноважень у межах змішаної форми правління, до вирішення хоча б питань, пов'язаних із переходом до двопалатної побудови Верховної Ради України, де одна із палат виступала б таким урівноважуючим центром.

6. Запитання Олександра Святоцького Юрію Битяку:

З огляду на існуючу змішану модель форми державного правління в Україні, який статус має Президент серед гілок влади? У чому полягає специфіка його статусу у сфері виконавчої влади?

Відповідь Юрія Битяка:

Важливою складовою ефективною організації публічної влади в державі є забезпечення гармонійних відносин

між Урядом та Президентом України. Визначений у чинній Конституції України статус Президента, практика його реалізації вказує на необхідність подальшого уточнення й обґрунтування його компетенції, політико-правових важелів впливу на різні сфери державного та суспільного життя. Від політико-правової лінії, яку проводить Президент — глава держави, значною мірою залежать внутрішні аспекти розвитку, позиція країни на міжнародній арені. Від динаміки змін президентської влади, обсягу компетенції — її розширення чи звуження порівняно з іншими державними інституціями, залежить налагодження конструктивної взаємодії між Парламентом, Урядом, судовою системою. Важливе значення мають також взаємовідносини глави держави з політичними партіями й іншими об'єднаннями громадян, оскільки все це безпосередньо впливає на політико-правові процеси.

Актуальною проблемою залишається чітке визначення місця та ролі Президента України в загальній системі органів влади. Інститут президентства, як показало життя, посідає одне з провідних місць у системі державної влади України. З часу утворення він постійно розвивається, змінюється, на нього впливають трансформаційні процеси, що пов'язані зі змінами в суспільстві. Змінюються й уявлення про місце та роль глави держави в системі влади, йде пошук оптимального статусу Президента, його законодавчого закріплення.

Зважаючи на тісний, а подекуди і занадто тісний, зв'язок між сферою реалізації виконавчої влади та межами повноважень Президента України, очевидною є необхідність подальшого врівноваження та узгодження компетенції цих інститутів. На сьогодні

згідно з чинною Конституцією вищий орган у системі органів виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України (ч. 2 ст. 113). Системний аналіз Конституції свідчить, що видані Президентом України акти мають вищу юридичну силу порівняно з актами Кабінету Міністрів України: останній відповідно до чинної Конституції України має керуватися указами Президента у своїй діяльності. Президент України має право зупиняти дію актів Уряду з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України (п. 15 ч. 1 ст. 106). Особливості (зміст положень) щодо закріплення повноважень Президента у сфері забезпечення національної безпеки не залишає жодних сумнівів щодо непересічного значення не лише питань оптимізації правового статусу вказаних інституцій та їх повноважень, а й забезпечення конструктивного діалогу, взаємодії та порозуміння між ними. Зрозуміло, що дискусія навколо правового статусу глави держави та його компетенції інколи пояснюється і політичними аспектами — поділом публічної влади між політичними силами країни, полярним ставленням до інституту президентства в різних соціальних групах. Методологічно правильним кроком, як уявляється, є закріплення в Конституції норми, згідно з якою Президент України сприяє взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування, але не керує діяльністю жодного з них. Адже Президент не повинен вирішувати питання оперативного управління у певній галузі чи сфері шляхом видання указів.

7. Запитання Олександра Святоцького Юрію Битяку:

Як слід розуміти правовий статус Кабінету Міністрів України у системі органів виконавчої влади?

Відповідь Юрія Битяка:

Правовий статус цього органу чітко визначено у Конституції, Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Кабінет Міністрів визнано «вищим органом у системі органів виконавчої влади». До його компетенції, поряд з іншим, включено положення, згідно з яким він «спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади» (п. 9 ст. 116 Конституції України). Таким чином, як вищий у системі органів виконавчої влади Кабінет Міністрів очолює систему цих органів, а відповідно очолює цю систему, яка складається з трьох рівнів:

- вищий — Уряд;
- рівень центральних органів виконавчої влади — міністерств та інших органів виконавчої влади (державних комітетів, прирівняних до цих органів, центральних органів зі спеціальним статусом);
- базовий рівень — місцеві органи виконавчої влади — місцеві державні адміністрації, Рада міністрів АР Крим, органи, безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам.

Кабінет Міністрів має виступати тією інституцією, яка спрямовує і координує діяльність інших ланок виконавчої влади, тобто фактично керувати їх роботою. Однак ряд повноважень Президента України призводять до дуалізму у відношенні двох вищих органів (Президента і Кабінету Міністрів) до інших ланок виконавчої влади. За таких умов важливо чітко врегулювати, що Президент (за змішаної форми правління) має тільки компетенційні (установчі, кадрові) повноваження щодо суб'єктів виконавчої влади, але не має повноважень безпосереднього впливу на вирішення тих завдань, які стоять перед органами виконавчої влади, тобто керувати їх ро-

ботою. Це належить до повноважень Кабінету Міністрів — вищої ланки у системі органів виконавчої влади. Головним має бути недопущення втручання однієї з інституцій у роботу іншої. Ми знову повертаємося до дотримання вищими суб'єктами держави наданих їм Конституцією і законами повноважень.

8. Запитання Олександра Святоцького Юрію Битяку:

Доволі зрозумілою є Ваша позиція стосовно того, щоб продовжити пошук кращого збалансування повноважень виконавчої влади у межах змішаної напівпрезидентської форми правління. Це, як Ви дуже влучно зауважуєте, юридично більш складно, але з позицій недопущення самої можливості виникнення авторитарного політичного режиму — менш небезпечно. Чи існує така загроза сьогодні для молоді, ще незрілої демократії в Україні? Яке Ваше бачення кращого збалансування повноважень виконавчої влади у межах існуючої форми правління? Як удосконалити поділ повноважень між Президентом і Урядом, щоб запобігти можливим суперечностям у практиці їх співвідношення?

Відповідь Юрія Битяка:

Я б не ставив питання так, що сьогодні вже існує загроза виникнення авторитарного політичного режиму, незважаючи на молоду, ще незрілу демократію в Україні. Але безумовно, загроза концентрації повноважень в одного органу чи однієї людини завжди існує. Особливо це стосується виконавчої влади, де зосереджуються найважливіші важелі щодо визначення і реалізації державної політики, реального дотримання прав і свобод людини та громадянина.

Дати вичерпний «рецепт» збалансування повноважень виконавчої влади у межах змішаної форми правління складно. Обов'язковою умовою, насамперед, є чітке розмежування владних функцій через приписи Конституції з обов'язковим їх дотриманням у процесі діяльності. Всі суб'єкти мають діяти лише відповідно до визначених обов'язків і прав, що буде свідченням високої правової культури. Потрібна така система державного апарату, яка дозволить більш ефективно здійснювати контроль за дотриманням повноважень всіма суб'єктами влади. Важлива роль у цьому належить Конституційному Суду України, який має однозначно тлумачити положення Конституції, які з якихось причин реалізуються суб'єктами, що мають відношення до виконавчої влади, по-різному. Запобігти суперечностям можна також шляхом удосконалення

практики погодження позиції, якщо залучати до цієї справи представницьку владу, в тому числі до підготовки і розгляду проблемних питань.

Структура як усієї системи органів держави, так і конкретного органу, не може розглядатися як щось незмінне. Пошук оптимальних систем управління вимагає постійного аналізу діючих схем управлінської діяльності, реформування структури державних органів. Організаційні структури державного управління мають бути гнучкими, такими, що розвиваються. Консерватизм організації державного управління призводить до суперечностей у практиці розмежування та збалансування повноважень і відповідальності органів влади на всіх рівнях, гальмування розвитку держави.

Вдячний Вам за згоду на інтерв'ю та вичерпні, фахові відповіді.

ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ПОТРЕБУЄ РЕФОРМУВАННЯ



В. АВЕР'ЯНОВ

*доктор юридичних наук,
професор, академік АПрН України,
завідувач відділу
проблем державного управління
та адміністративного права
(Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України)*

В. ДЕРЕЦЬ

*кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу
проблем державного управління
та адміністративного права
(Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України)*



А. ПУХТЕЦЬКА

*кандидат юридичних наук,
молодший науковий співробітник відділу
проблем державного управління
та адміністративного права
(Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України)*

Успішна діяльність держави тісно пов'язана з ефективним функціонуванням виконавчої влади, створенням оптимальної системи її органів, що здійснюють державне управління. Подальший розвиток і реформування діючої в Україні системи органів виконавчої влади має забезпечити дієвість виконавчої влади, її ефективний вплив на керовані сфери суспільного розвитку країни.

У системі органів виконавчої влади Конституція України розмежовує

структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів:

1) рівень вищого органу в системі органів виконавчої влади — Кабінет Міністрів (уряд);

2) рівень центральних органів виконавчої влади — міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ);

3) рівень місцевих органів виконавчої влади — місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська та Севастопольська міські), а також Рада

© В. Авер'янов, В. Деречь, А. Пухтецька, 2009

міністрів АР Крим та деякі інші місцеві органи, безпосередньо підпорядковані відповідним ЦОВВ [1].

Як відомо, найкращі результати діяльності ієрархічно організаційної соціальної системи зазвичай забезпечуються за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу з одного, а не з кількох владних центрів. Натомість встановлена Конституцією України республіканська форма державного правління змішаного, напівпрезидентського типу закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади. Він означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади певним чином поділені між Президентом України і Кабінетом Міністрів.

У Конституції України досить гнучко врахована специфічність відношення поста президента до виконавчої гілки влади: його статус не уособлюється жодною гілкою влади, а є статусом глави держави з певними компетенційними перевагами — насамперед установчими і кадровими — щодо виконавчої влади. Саме тому в Конституції України немає визначення Президента як глави виконавчої влади, так само як немає аналогічного визначення і щодо Кабінету Міністрів України.

Це означає, що з огляду на передбачений Конституцією дуалізм виконавчої влади в основу організації виконавчої влади в Україні покладена модель своєрідного «подвійного центру». Тобто такого, який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів — Президента і Кабінету Міністрів. Особливість цієї моделі в тому, що відношення цих суб'єктів до гілки виконавчої влади не є однаковим. Уряд входить до неї саме як окрема струк-

турна ланка, а Президент — суто компетенційно, через певний обсяг своїх повноважень щодо виконавчої влади.

Необхідно продовжити пошук кращого збалансування повноважень виконавчої влади в межах так званої змішаної форми правління. Оцінюючи можливі варіанти суперечливих стосунків уряду з іншими вищими суб'єктами державної влади, слід спиратися на розуміння основних рис його правового статусу.

Вихідне значення має конституційне визначення Кабінету Міністрів «вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 113). Тим самим визнається, що Кабінет Міністрів посідає місце вищої ланки стосовно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює систему цих органів.

Суттєвою ознакою правового статусу Кабінету Міністрів є закріплена «відповідальність» Кабінету Міністрів перед Президентом України (ч. 2 ст. 113 Конституції). Хоча в нинішніх умовах цей припис зберігає лише декларативний характер, проте використання інституту відповідальності об'єктивно неможливе без певного контролю за діяльністю уряду. Тому важливо наголосити, що хоча у згаданій конституційній статті прямо не фіксується стан «підконтрольності» Кабінету Міністрів Президенту України, фактична наявність цього стану органічно впливає як із загального характеру співвідношення президента й уряду в умовах напівпрезидентської республіки, так і з інших конституційних приписів. Майже прямою вказівкою на наявність стану підконтрольності уряду можна вважати право Президента зупиняти дію актів Кабінету Міністрів (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції), а також очолювання Президентом Ради національної безпеки й оборони України, яка уповноважена

здійснювати координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади, включаючи Кабінет Міністрів, у сфері національної безпеки й оборони (ст. 107 Конституції).

Разом із тим найголовніша проблема у розмежуванні повноважень між президентом і урядом полягає у недопущенні безпідставного розширення дискреційних (тобто здійснюваних на вільний розсуд) повноважень глави держави, що може загрожувати, врешті-решт, втратою належної самостійності й дієвості уряду «як вищого органу у системі органів виконавчої влади». Суперечності, що виникають, мають розглядатися і вирішуватися тільки у контексті якісного поліпшення законодавчої регламентації взаємостосунків між президентом і Кабінетом Міністрів України.

Наприклад, одному з дискреційних прав Президента України кореспондує обов'язок Кабінету Міністрів керуватися у своїй діяльності — поряд з Конституцією і законами України — указами Президента (ч. 3 ст. 106 Конституції). Це, певна річ, дуже вагомий канал впливу на діяльність уряду. Але він не повинен бути безмежним.

З одного боку, керуючись вимогами Конституції України, має бути законодавчо зафіксоване застереження, за яким в актах Президента не можуть міститися вказівки як на повноваження, порядок і спосіб діяльності, так і на організацію Кабінету Міністрів (як, втім, і решти органів виконавчої влади), оскільки це — предмет регулювання виключно Конституції та законів України. Те саме, до речі, стосується і функцій уряду. З другого боку, в Конституції України обов'язковість для керування урядом у своїй діяльності встановлена лише для тих рішень Президента, котрі оформлені саме як його укази, а не якимось іншим чином. А то-

му має бути законодавчо виключена можливість будь-кого вимагати від уряду, його членів або його Секретаріату обов'язкового виконання рішень Президента, виданих не у формі його указів, а у вигляді якихось інших офіційних документів (наприклад, доручень, листів, звернень тощо).

Водночас слід звернути увагу на певну непослідовність конституційних приписів. Адже в п. 1 ст. 116 Конституція зобов'язує уряд забезпечувати виконання «актів» Президента України. Ця формула певним чином дисонує з наведеними вище аргументами, оскільки немає чіткого легального розмежування словосполучень «керуватися у своїй діяльності» і «забезпечувати виконання». І це вже може стати підставою для конфліктних ситуацій у взаємостосунках президента з урядом.

У свою чергу, слід пам'ятати про неприйнятність будь-якої гіперболізації значення конституційного визначення Кабінету Міністрів України як «вищого органу в системі органів виконавчої влади». Зокрема, це стосується такого «блоку повноважень» уряду, як забезпечення «здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави» (п. 1 ст. 116 Конституції України). Адже згідно з іншими приписами Конституції України Кабінет Міністрів не уповноважений вичерпним чином здійснювати державну політику. Ця функція поділяється між президентом і урядом.

Нормативною підставою такого поділу є конституційно визначені повноваження Президента України здійснювати керівництво у трьох сферах діяльності держави — зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки та оборони (пункти 3, 17 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

Певна річ, йдеться не просто про якийсь механічний поділ повнова-

жень, а про те, що саме у згаданих трьох сферах преференції щодо вироблення і здійснення державної політики надані Президенту України. В усіх інших сферах подібні преференції мають бути за Кабінетом Міністрів, хоча він не тільки може, а й повинен залучатись Президентом до формування політичного курсу й у перелічених вище трьох сферах.

Запобігання можливих суперечностей у практиці співвідношення повноважень суб'єктів, що беруть участь у реалізації виконавчої влади у сферах зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки і оборони держави, краще за все сприяв би, як здається, спеціальний закон про засади формування і здійснення державної політики у зазначених сферах. Цей закон повинен мати переважно компетенційний характер (тобто стосуватись, головним чином, завдань, функцій і повноважень), але водночас він міг би містити процедури взаємостосунків відповідних суб'єктів, які доповнювали б аналогічні положення законів про Кабінет Міністрів та про міністерства й інші центральні органи виконавчої влади України.

Говорячи про компетенційні преференції Президента України у згаданих вище трьох сферах діяльності держави, є підстави стверджувати, що для окремих органів, котрі здійснюють державне управління у цих сферах, Кабінет Міністрів не може бути єдиним вищим органом. Адже щодо них здійснюється, так би мовити, подвійне управління — з боку уряду і президента водночас.

У Конституції України є перелік керівників центральних органів виконавчої влади, що входять до складу Ради національної безпеки і оборони України, через яку Президент здійснює координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади у

відповідних сферах. Це міністри оборони, внутрішніх справ, закордонних справ і Голова Служби безпеки. Вже сам факт їх включення до складу названої Ради як самостійних суб'єктів, поряд із Прем'єр-міністром, підтверджує особливе становище очолюваних ними органів щодо уряду, а точніше, можливість безпосереднього — поза участю уряду — впливу на них з боку Президента. При цьому, однак, Конституція не допускає можливості їх підпорядкування виключно Президенту України без якої-небудь участі уряду. Більше того, згідно з Конституцією України у безпосередньому віданні Президента не можуть перебувати будь-які інші органи виконавчої влади, що мають завдання і функції поза межами сфер зовнішньополітичної діяльності, національної безпеки й оборони держави. Адже віднесення до відання Президента таких органів означає покладення на нього додаткових — порівняно з визначеними Конституцією — прав і обов'язків (повноважень), що Конституцією України виключається (п. 31 ч. 1 ст. 106).

Отже, розглянуті суперечності у конституційно-правовому регулюванні статусів Кабінету Міністрів і Президента як суб'єктів своєрідного «подвійного центру» виконавчої влади в Україні свідчать про необхідність кращого збалансування повноважень цих органів. Крім проблематики конституційно-правового регулювання статусів Кабінету Міністрів і Президента, актуальним залишається питання реформування центральних органів виконавчої влади [2].

Перш ніж перейти до розгляду та порівняння існуючих пропозицій щодо реформування мережі зазначених органів, слід висловити пропозицію урахування вимог принципу децентралізації, зокрема щодо використання

поділу (функціональна децентралізація) за основними видами публічних, у тому числі адміністративних, послуг, що надаються органами. Такий підхід сприятиме приведенню правового статусу вітчизняних центральних органів виконавчої влади у відповідність до сучасних вимог забезпечення адміністративної здатності органів публічних адміністрацій країн — членів ЄС (важливо враховувати також і процес прийняття рішень в ЄС, де реалізація принципу децентралізації отримує додатковий аспект тлумачення — як принцип децентралізованого прийняття рішень національними публічними адміністраціями). Це сприятиме «відходу» від практики створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, доцільність якої обумовлюється переважно політичними, а не науково обґрунтованими чинниками. Йдеться в тому числі про те, що послуги мають надаватися на такому рівні, де вони найбільш наближені до споживачів цих послуг.

Сучасні вимоги дотримання принципу децентралізації досі не знайшли належного закріплення в актах чинного законодавства України, зокрема, в законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», законопроекті «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», положеннях про конкретні центральні органи виконавчої влади. Потребує закріплення визначення та конкретизація вимог цього й інших інституційних принципів в основних актах, що визначають загальні засади правового статусу органів публічної адміністрації України [3].

Що стосується рівня центральних органів виконавчої влади, то Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. називає такі органи: «міністерства» (та «урядові органи,

що функціонують у системі міністерства»), «інші центральні органи виконавчої влади», «колегіальні центральні органи виконавчої влади». Тобто при підготовці закону про центральні органи виконавчої влади слід враховувати норми Закону України «Про Кабінет Міністрів України» або передбачати внесення до нього змін чи доповнень, які, безумовно, мають узгоджуватися з Конституцією України.

Проектом Концепції реформування публічної адміністрації в Україні (далі — проект Концепції), що є фактично новою редакцією Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р., пропонується реформувати центральні органи виконавчої влади наступним чином. До центральних органів виконавчої влади слід віднести:

1. Міністерства — головні органи у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у найважливіших сферах суспільного та державного життя, спрямованої передусім на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

2. Існуючі сьогодні «інші центральні органи виконавчої влади» мають бути реорганізовані в урядові органи в системі відповідних міністерств, якщо вони здійснюють адміністративні повноваження, спрямовані на приватних осіб, або в департаменти міністерств, якщо вони відповідальні за формування державної політики у певній сфері, крім органів, передбачених Конституцією України, та незалежних регуляторів. Урядові органи повинні виконувати всі адміністративні функції виконавчої влади, тобто: управління окремими підгалузями (служба), надання адміністративних послуг та управління об'єктами державної власності (агентство), здійснення контрольно-наглядових функцій (інспекція) та не повинні

мати право видавати нормативно-правові акти.

3. Незалежні регулятори — здійснюють державне регулювання у сфері природних монополій та суміжних ринків шляхом встановлення тарифів, допуску на ринки (ліцензування), контролю за якістю товарів (послуг) тощо.

4. Незалежно від міністерств повинні функціонувати органи виконавчої влади, які визначені Конституцією України (конституційні органи виконавчої влади). Кабінет Міністрів здійснює передбачене п. 9 ст. 116 Конституції України повноваження щодо спрямування і координації діяльності таких органів шляхом нормативно-правового регулювання в сфері їх функціонування в межах, передбачених відповідними законодавчими актами.

За законопроектом «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (далі — законопроект), підготовленим Міністерством юстиції України, до центральних органів виконавчої влади належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (державні комітети, колегіальні центральні органи виконавчої влади).

Міністерство визначене головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з вироблення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у найважливіших сферах суспільного та державного життя, спрямованої передусім на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Між міністерствами розподіляються всі питання державної політики, відповідальність за які покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Такий підхід містить і проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні.

Відповідно до законопроекту в системі міністерства можуть утворювати-

ся такі види урядових органів, як служби, інспекції, агентства. Однак визначення перелічених органів залишається дискусійним.

Щодо «інших центральних органів виконавчої влади», то законопроектом до них віднесені державні комітети та колегіальні центральні органи виконавчої влади. Державний комітет визначено як центральний орган виконавчої влади, який утворюється Кабінетом Міністрів України для виконання окремих функцій з реалізації державної політики та діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Державний комітет діє за принципом єдиноначальності.

На нашу думку, якщо буде обрано такий підхід, визначення нині існуючих органів «державні комітети та інші органи, статус яких прирівняний до державного комітету» як «державні комітети» сприятиме уніфікації цих органів, наданню однакового статусу державним комітетам і органам, що до них прирівняні, впорядкуванню термінологічного апарату.

Проект Концепції не передбачає такого виду центральних органів виконавчої влади. Якщо проектом Концепції «іншими центральними органами виконавчої влади» визначені урядові органи в системі міністерств, то законопроектом — державні комітети як самостійна ланка центральних органів виконавчої влади.

За законопроектом передбачається, що у випадках, визначених законом, Кабінетом Міністрів України можуть утворюватися колегіальні центральні органи виконавчої влади, зокрема, для здійснення державного регулювання у сферах природних монополій та суміжних ринків. Колегіальні цент-

ральні органи виконавчої влади у своїй діяльності керуються принципами незалежності та колегіальності у прийнятті рішень. Особливості правового статусу, функцій та повноважень, кількісного складу, порядку видання нормативно-правових актів, взаємовідносин колегіальних центральних органів виконавчої влади з іншими державними органами, вимоги до кандидатів на посади членів колегіальних центральних органів виконавчої влади, порядок їх призначення та звільнення визначаються Конституцією та законами України.

А так звані конституційно визначені органи — Служба безпеки України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України — не включаються законопроектом до системи органів виконавчої влади, а визначені як «інші державні органи».

Отже, і проект Концепції, і законопроект закріплює провідну роль міністерств серед центральних органів виконавчої влади. За проектом Концепції, частину існуючих нині «інших

центральних органів виконавчої влади» пропонується реорганізувати в урядові органи в системі міністерств, іншу ж їх частину — в департаменти міністерств. На відміну від проекту Концепції, законопроект відносить до «інших центральних органів виконавчої влади» державні комітети і колегіальні центральні органи виконавчої влади. Останні, в свою чергу, проектом Концепції визначені як «незалежні регулятори». На нашу думку, здійснюючи реформування мережі центральних органів виконавчої влади, потрібно визначитися з єдиним підходом щодо існуючих сьогодні «інших центральних органів виконавчої влади» та зі статусом так званих конституційно визначених органів.

Краще збалансування повноважень уряду і президента та реформування рівня центральних органів виконавчої влади повинні сприяти системному удосконаленню державного механізму, зокрема посиленню спроможності уряду консолідувати зусилля усіх інших органів виконавчої влади на формування і здійснення державної політики.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2003. — С. 76–77.*
2. *Дерець В. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : моногр. — К., 2007. — С. 12–34.*
3. *Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2009. — С. 122.*

Висновки до актуальної теми

1. Виконавчу владу доцільно розглядати у двох аспектах. Як політико-правова категорія, виконавча влада має характеризуватися як самостійна частина єдиної державної влади, вона виділена як частина (вид) функціональної діяльності держави. Як організаційно-правова категорія, виконавча влада — це вид державної діяльності, спрямований на реалізацію функцій державного управління, здійснюваний особливою групою державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації завдань у процесі безпосереднього керівництва різними сферами та галузями суспільного життя. Водночас і наука, і практика у виконавчій владі вбачають організаційний механізм, систему суб'єктів (органів) з притаманною

їм компетенцією, сукупністю державно-владних повноважень організуючого, виконавчого і розпорядчого, підзаконного характеру діяльності, спрямованої на виконання завдань і функцій держави.

2. Виконавча влада не повинна бути якоюсь відокремленою та самостійною гілкою з особливим статусом, яка має більший вплив за інші гілки влади. Однак організаційний механізм її здійснення та обсяг повноважень підтверджує той факт, що на долю саме цієї гілки влади випадає здійснення найбільш широкого спектра завдань.

3. Встановлена Конституцією України республіканська форма державного правління змішаного, напівпрезидентського типу, закономірно пов'язана з так званим дуалізмом виконавчої влади, який означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади певним чином поділені між Президентом України і Кабінетом Міністрів. Це означає, що в основу організації виконавчої влади в Україні покладена модель своєрідного «подвійного центру», який складається з двох функціонально поєднаних суб'єктів — Президента і Кабінету Міністрів. Особливість цієї моделі полягає в тому, що Уряд входить до неї саме як окрема структурна ланка, а Президент — суто компетенційно, — через певний обсяг своїх повноважень щодо виконавчої влади.

4. Хоча найкращі результати діяльності ієрархічно організаційної соціальної системи зазвичай забезпечуються за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу з одного, а не з кількох владних центрів. Водночас реалії українського державотворення підтверджують вимогу необхідності продовження пошуку кращого збалансування повноважень виконавчої влади в межах так званої змішаної форми правління. Отже, мова має йти не про ліквідацію «подвійного центру», а про збалансування повноважень між Президентом і Урядом.

5. Найголовніша проблема у розмежуванні повноважень між Президентом і Урядом полягає у недопущенні безпідставного розширення дискреційних (тобто здійснюваних на вільний розсуд) повноважень глави держави, що може загрожувати, насамкінець, втратою належної самостійності й дієвості уряду «як вищого органу у системі органів виконавчої влади». Втім будь-яка гіперболізація конституційного статусу Кабінету Міністрів України як «вищого органу в системі органів виконавчої влади» є також неприйнятною.

6. В умовах системної кризи публічної влади в Україні стає цілком реальною загроза всеохоплюючої концентрації повноважень виконавчої влади в одній особі. Чи здатне наше суспільство й політична еліта дієво протистояти цій загрозі і чи допоможе цьому модернізоване під нову державницьку модель Конституція? Вітчизняний досвід нехтування рядом важливих приписів Конституції України зразків 1996 р. і 2004 р. підказує негативну, як видається, відповідь.

Тож існує чимало причин у тому, щоб продовжити пошук кращого збалансування повноважень виконавчої влади у межах так званої змішаної форми правління. Це юридично більш складно, але з позицій недопущення самої можливості виникнення авторитарного політичного режиму — менш небезпечно.

СУДОВА ВЛАДА В УКРАЇНІ

Інтерв'ю завідувача кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук правничого факультету Національного університету «Києво-Могиллянська академія» М. Козюбри — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому



М. КОЗЮБРА

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України,
завідувач кафедри загальнотеоретичних
та державно-правових наук правничого
факультету (Національний університет
«Києво-Могиллянська академія»)*



О. СВЯТОЦЬКИЙ

*головний редактор журналу
«Право України»,
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України*

Вступне слово головного редактора

В успішних, демократичних країнах вже давно зрозуміли, що основою держави є суд та правосуддя. Адже підкорення всіх закону, правилам поведінки — це той фундамент, на якому будується держава. В цих країнах дбають про суд і правосуддя, бо знають, що це благо як для людей, так і для держави.

Україна відповідно до ст. 1 Конституції є правовою державою, в якій судова влада є самостійною, незалежною гілкою влади в системі поділу влади (ст. 6 Конституції). Принаймні так в Основному Законі задекларовано.

Проте сьогодні слід визнати, що система судової влади в Україні, рівень правосуддя набули загрозливих руйнівних форм, а суди фактично втратили довіру людей.

© М. Козюбра, О. Святоцький, 2009

Отже, невідкладно судова система потребує комплексного реформування відповідно до вимог міжнародних стандартів, яке повинно забезпечити ефективність правосуддя, доступ громадян до суду та право людини на справедливий суд.

Спроби реформування судової влади здійснювались протягом всіх років незалежності України. Однак всі процеси реформування судочинства виявилися недостатньо продуманими та непослідовними, що свідчить про відсутність науково обґрунтованого розуміння і бачення основ розвитку правосуддя в Україні.

Зважаючи на актуальність питання щодо судової влади в Україні та необхідності її комплексного реформування, юридичний журнал «Право України» звернувся з відповідними запитаннями до знаного вченого-правознавця, професора М. Козюбри.

**1. Запитання Олександра Святоцького
Миколі Козюбри:**

Шановний Миколо Івановичу! Говорячи нині про гостру потребу в комплексному реформуванні судової влади в Україні, ми наголошуємо на необхідності її вдосконалення відповідно до європейських стандартів. І це зрозуміло, адже в Європі вже давно зрозуміли, що основою держави є суд та правосуддя. Ви б могли назвати ці стандарти, які на сьогодні вироблені Європейським співтовариством? Наскільки сьогоднішні українські реалії готові до сприйняття цих стандартів?

Відповідь Миколи Козюбри:

Перш ніж перейти до відповідей на поставлені запитання, зазначу, що за родом своїх традиційних наукових інтересів я представляю передусім загальнотеоретичне правознавство та, певною мірою, науку конституційного права, до якої мені довелося долучитися ще на початку 90-х років минулого століття як члену Конституційної комісії та робочих груп з розробки проекту нової Конституції України.

Отже, проблеми судової реформи близькі мені переважно як конституціоналісту та члену Національної комісії із зміцнення демократії та ут-

вердження верховенства права, якою ще в 2006 р. була розроблена Концепція судової реформи, схвалена Указом Президента України 10 травня 2006 р.

Проблеми судоустрою та судочинства в Україні також неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України, суддею якого я був протягом 1996–2003 рр. (до виходу у відставку). Все це дало мені підстави погодитись на Вашу, шановний Олександр Дмитровичу, пропозицію висловити власні міркування з приводу поставлених Вами запитань.

Коли мова заходить про будь-які реформи в Україні, політики, як і фахівці — юристи, політологи, соціологи... досить часто оперують категорією «європейські стандарти», не завжди навіть усвідомлюючи належним чином про що, власне, йдеться.

Не є винятком у цьому й судова реформа. До речі, Концепція судової реформи, про яку згадувалося вище, дослівно звучить так: «Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів».

Зважаючи на це, насамперед, хотілося б наголосити на тому, що дотримання європейських стандартів у процесі проведення судової реформи зовсім не означає побудови якоїсь

повністю уніфікованої, позбавленої будь-яких національних особливостей судової системи.

Європейські стандарти щодо судової влади — це, як на мене, не стільки якийсь єдиний еталон, за яким ми маємо будувати (чи реформувати) нашу власну судову систему, скільки певні цінності, на які потрібно орієнтуватися при її реформуванні. Вони сформовані європейською цивілізацією протягом її багатомілітирної історії й поступово, завдяки закріпленню у ряді міжнародно-правових документів, стали в своїй переважній більшості надбанням не лише європейських народів, а й усього людства.

Якщо говорити ще точніше, то по суті йдеться про визначальні засади, основоположні принципи, які є концентрованим виразом цих цінностей. Саме на них має будуватися й функціонувати судова влада будь-якої сучасної держави, тим паче, європейської.

Система цих принципів є доволі масштабною і багатопланою. Вона стосується всіх сторін організації та функціонування судової влади, починаючи з побудови судової системи — судоустрою і закінчуючи принципами, власне, судової діяльності — здійснення правосуддя. Серед них є як універсальні — здійснення правосуддя виключно судами, незалежність суду і суддів, їх самостійність у здійсненні правосуддя тощо, так і принципи, які стосуються окремих сторін судоустрою та правосуддя — добору суддів та їх просування по службі, професійної підготовки суддів, їх дисциплінарної відповідальності, організації суддівського самоврядування тощо. Тому можна, очевидно, виділяти відповідні види європейських і міжнародних стандартів, які стосуються судового устрою і судочинства (відповідно до

згаданої Концепції вони об'єднані одним терміном «судівництво»).

Ці стандарти знайшли своє відображення у таких міжнародних документах: Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983 р.); Основні принципи незалежності судових органів, розроблені ООН (1985 р.); Європейська хартія про статус суддів (1993 р.); Рекомендація № R (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль суддів» (1994 р.); Загальна (універсальна) хартія судді (1999 р.) та ін.

Чи готові до сприйняття цих стандартів сьогоднішні українські реалії? Дати однозначну відповідь на це запитання складно. Вітчизняна судова система, як і державна влада загалом, формувалася і тривалий час функціонувала на засадах, відмінних від західноєвропейських: запереченні принципу поділу влади, формальному визнанні всевладдя рад (а насправді керівних органів Комуністичної партії), підконтрольності й підзвітності всіх органів, включаючи суди, радам, обмеженості судових повноважень тощо.

За роки незалежності як в організації влади в цілому, так і судової зокрема, чимало змінилося. На конституційному рівні отримали визнання такі здобутки цивілізації, як поділ влади, незалежність суду і суддів, їх підпорядкованість виключно Конституції й законам, заборона створення надзвичайних та особливих судів тощо. Певні зрушення відбулися також у правосвідомості та правовому мисленні суддів, як і в суспільній правосвідомості в цілому.

Та все ж говорити про те, що вже нині наші судді, як і суспільство загалом, є європейськими за своїм правовим менталітетом і способом юридичного мислення, зарано.

Слід сказати, що правове мислення — найбільш консервативний компонент правового менталітету. Якщо відповідні принципи можна запозичити у розвинених країнах чи прямо скопіювати з міжнародних документів, що фактично вже зароблено, чи майже зроблено, то правове мислення цьому не підвладне.

Тому навіть найпрофесійніший і найефективніший законодавець (який у нас, на жаль, відсутній) неспроможний змінити основи такого мислення. Воно зберігатиме «родинки» попередньої судової системи, допоки не буде зруйнований адекватний йому цивілізаційно-культурний механізм. Чи означає це, що ми маємо зайняти позицію очікування, сподіваючись на те, що свого часу наше суспільство загалом і корпус суддів зокрема, дозріють до сприйняття європейських цінностей не лише за формою, зафіксувавши у Конституції та законах, а й за внутрішніми переконаннями. До речі, такі міркування поширені як серед деяких політиків, так і журналістів.

Мені видається цей шлях хибним. Без послідовного і неухильного впровадження у наше життя європейських і міжнародних цінностей — стандартів ми ніколи не подолаємо негативних явищ, які відбуваються в нашому житті загалом і в судовій владі зокрема, у тому числі корумпованості значної частини її носіїв.

Та й взяті на себе міжнародні зобов'язання при вступі до Ради Європи та інших міжнародних організацій ми мусимо виконувати, якщо не на словах, а насправді маємо намір інтегруватися до європейського правового простору.

2. Запитання Олександра Святоцького Миколі Козюбри:

Головна проблема в Україні сьогодні — організаційна структура судової системи. Відповідно до ст. 125 чинної Конституції України система судів загальної юрисдикції формується за принципами територіальності й спеціалізації. При цьому слід зауважити, що дотримання цих принципів є однією з найважливіших гарантій справедливого і ефективного правосуддя. Також зазначеною статтею передбачено, що найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди та відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди. Таким чином, Конституція України вибудовує систему судів за територіальністю і спеціалізацією, систему поліцентричну, децентралізовану, інституційну. Отже, постають запитання: невже запропонована система судів за принципом територіальності й спеціалізації є неефективною? Хіба наявність чотирьох вищих спеціалізованих судів (вищий адміністративний, вищий господарський, вищий кримінальний та вищий цивільний суди) не забезпечують доступність та справедливість у судочинстві? Хіба інституційна спеціалізація судів не веде до обмеження політичного впливу держави на владу судову? Хіба децентралізована судова система — це не якісний крок до верховенства права? Невже моноцентрична система, вибудована по вертикалі, забезпечуючи ієрархічну інстанційну субординацію судів, не обмежує доступ до суду, а також незалежність суддів? Нарешті, хіба через децентралізацію судової системи суд не стає Верховним, власне, у праві, а не у звичайному адмініструванні?

Відповідь Миколи Козюбри:

Так, проблема організаційної структури судової системи є чи не найскладнішою і найдискусійнішою в судовій реформі. Навколо неї сьогодні — чи не найбільше політичних емоцій, а часом і відвертих спекуляцій. Причому вона настільки заполітизована, що знайти точки дотику, а тим паче консенсус між представниками різних політичних сил нині майже неможливо. Це підтвердили парламентські слухання «Про стан правосуддя в Україні», які відбулися у березні 2009 р., на яких мені доводилося виступати. Власне, зміст виступів народних депутатів можна було прогнозувати безпомилково залежно від їхньої фракційної належності. Їхнє професійне ставлення до цієї проблеми відсувалося на задній план, хоча більшість народних депутатів, які взяли участь у обговоренні, мали не лише юридичну освіту, а й практичний досвід юридичної діяльності.

На жаль, надмірна політизація не оминула і представників найвищих інстанцій судової влади — учасників парламентських слухань.

І це при тому, що чинна Конституція України, як Ви правильно зауважили, передбачає побудову системи судів за принципами територіальності та спеціалізації, тобто систему поліцентричну, децентралізовану, інстанційну. Та й європейський досвід свідчить про те, що поділ загальної юрисдикції на окремі види спеціалізованих юрисдикцій, тобто запровадження спеціалізованих судів у системі судів загальної юрисдикції, — явище в країнах Європи (і не тільки) доволі поширене.

Такий поділ не лише сприяє децентралізації й демонополізації судової влади, що притаманне самій її природі, а й, що головне, відкриває додаткові

можливості для підвищення оперативності та якості вирішення судових справ, а звідси, зрозуміло, й для утвердження принципу верховенства права.

Водночас саме положення Концепції судової реформи щодо розширення системи спеціалізованих юрисдикцій викликають найбільший спротив з боку представників судової влади, причому не стільки нижчих інстанцій, скільки найвищого органу судової влади та політиків, які їх підтримують. Яких тільки мотивів проти названих положень Концепції ними не висувається: запровадження системи спеціалізованих судів, нібито призведе до віддалення громадян від правосуддя, до послаблення принципу єдності судової влади, а отже, до руйнування судової системи в цілому тощо. Складається враження, що в цій мотивації більше корпоративного інтересу, ніж переконливої аргументації та турботи про поліпшення концептуальних підходів до судової реформи. Адже в жодній країні, де існує більш-менш розгалужена система спеціалізованих юрисдикцій, функціонування судової влади не лише не погіршилось, а й навпаки, стало ефективнішим.

Проте існує дві проблеми, виявлені в процесі обговорення Концепції судової реформи та підготовленого на її основі проекту Закону України «Про судоустрій України» (у новій редакції), які стоять на перешкоді негайному впровадженню запропонованої Концепцією організації судової влади і, очевидно, потребують додаткового осмислення. Перша з них — фінансова, а друга — суто правова.

Запровадження спеціалізованих судів, поза сумнівом, вимагатиме значних бюджетних витрат. Але чи може загалом небагата держава, якою є нині Україна, дозволити собі такі ви-

трати, тим паче в умовах економічної кризи?

Вже аксіомою стало твердження про те, що дешевого правосуддя не буває. З цим неможливо не погодитись. Але коли йдеться про брак коштів на ремонт судових приміщень (про будівництво нових, які б відповідали європейським стандартам, залишається лише мріяти), на забезпечення суддів канцелярським приладдям, не говорячи про електронну техніку, врешті-решт — на достойну і своєчасну суддівську зарплату, то виникає закономірне запитання: чи на часі та масштабність реформи судоустрою, яка пропонується. Про це мені доводилося говорити і на засіданні Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права під час обговорення проекту Концепції судової реформи.

Вирішувати ці питання, очевидно, мають не стільки юристи, скільки фінансисти і політики.

Мені здається, що судову реформу в частині, пов'язаній з реорганізацією судової системи, варто проводити не відразу, а поетапно, що, власне, й закладено в Концепції. На першому її етапі доцільно обмежитись відповідною спеціалізацією суддів чи створенням спеціалізованих підрозділів у місцевих судах, як це, до речі, відбувається в багатьох європейських країнах.

Правова проблема пов'язана, насамперед, зі статусом «найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції — Верховного Суду України». Саме так визначає його статус ч. 2 ст. 125 Конституції України. У конституціях деяких європейських країн статус Верховного Суду сформульований дещо по-іншому, зокрема, як «найвищої судової інстанції» в системі судів загальної юрисдикції, «Верховного касаційного суду», найвищого су-

дового органу, що «розглядає судові рішення в касаційному порядку» тощо.

Спершу, здавалося б, відмінності у формулюваннях не здатні істотно вплинути на функції й компетенцію Верховного Суду. Проте на практиці ці відмінності інколи дають підстави для різного їх тлумачення. Якщо формули «найвища судова інстанція», найвищий судовий орган, який «розглядає судові рішення в касаційному порядку», чи тим паче «Верховний касаційний суд», жодних сумнівів у функціях і компетенції Верховного Суду не викликають (основне його призначення за таких конституційних формулювань — це розгляд судових справ у касаційному порядку), то формулювання української конституції, яке, щоправда, не є вітчизняним винаходом, дає підстави для покладення в основу Концепції судової реформи не повноваження Верховного Суду як найвищої судової інстанції, яка розглядає судові рішення в касаційному порядку, а як найвищого судового органу, який забезпечує правосудність судових рішень лише у разі виявлення різного застосування норм права судами окремих спеціалізованих юрисдикцій та в інших виняткових випадках, визначених законом, тобто фактично певні наглядові повноваження. Основне ж призначення Верховного Суду — давати судам роз'яснення з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні судових справ.

Касаційними інстанціями у системі судів загальної юрисдикції виступають відповідні вищі спеціалізовані суди. Така позиція Концепції, як відзначає цілий ряд фахівців, є вразливою. Я цілком з ними згодний. Мова, звичайно, не повинна йти про надання Верховному Суду права так званої повторної чи подвійної касації. Це з точ-

ки зору європейських стандартів — нонсенс. Проте вилучення з переліку функцій Верховного Суду України функції розгляду справ у касаційному порядку, як у законопроекті «Про судоустрій» (нова редакція), підготовленому на виконання названої Концепції, несумісне із статусом Верховного Суду не лише як найвищого судового органу, а й органу правосуддя взагалі. Адже забезпечення єдності судової практики, однакового застосування норм права судами можливе насамперед тоді, коли Верховний Суд спрямовуватиме судову практику власними судовими рішеннями.

У цьому функції Верховного Суду потребують, як на мене, уточнення, тим паче з огляду на те, що відповідно до законопроекту «Про судоустрій» вищі спеціалізовані суди можуть у певних, визначених законом, випадках діяти як суди першої та апеляційної інстанції.

3. Запитання Олександра Святоцького Миколі Козюбри:

Запитання щодо добору і навчання суддівських кадрів, призначення й обрання на посади суддів. На сьогодні існуючі процедури добору і призначення суддів є непрозорими, у більшості випадків добір кандидата на посаду судді залежить від позиції голови суду. На Вашу думку, яких необхідно вжити заходів з метою кардинального поліпшення роботи у питанні формування корпусу професійних суддів? Як саме необхідно удосконалити процедури добору і призначення суддів на посади? Які критерії повинні бути покладені в основу професійної кар'єри суддів?

Відповідь Миколі Козюбри:

Проблема добору суддів та їх кар'єрного зростання є нині в Україні не менш важливою, ніж організаційна структура судової системи.

Існуюча процедура формування суддівського корпусу, безперечно, потребує кардинального удосконалення; у цьому ні в кого — ні у політиків, ні у фахівців-юристів, як науковців, так і практиків, — сумнівів немає.

Проте коли йдеться про шляхи такого удосконалення, позиції різко розходяться. І це можна пояснити, адже якогось одного способу комплектування суддівського корпусу у різних країнах Європи, а тим паче світу, не існує. Воно здійснюється різними способами, але, знову-таки, з дотриманням певних європейських і міжнародних стандартів — прозорості, відкритості (запровадження, зокрема, відкритого конкурсного відбору), унеможливлення виникнення неформальних зобов'язань майбутнього судді перед особами, які можуть впливати на цей процес, недопущення впливу (тиску) на формування суддівського корпусу з боку інших державних органів, політичних партій, бізнесових структур тощо.

Нинішній порядок добору суддів та їх просування по службі доволі далекий від цих стандартів. Йому явно бракує прозорості, відкритості, рішення про призначення й обрання суддів приймаються політичними органами — Президентом і Верховною Радою України, а не органами, «незалежними від уряду і адміністративних органів», як це мало б бути відповідно до принципів згаданої Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи. При доборі суддів та їх кар'єрному зростанні не завжди враховуються рівень їх професійної підготовки, компетентності, моральні якості тощо.

Тому беззастережно підтримуючи ідею реформування цієї сторони судоустрою, я водночас не можу погодитися з пропозиціями, які не узгоджують-

ся з цими стандартами, насамперед з одним із головних принципів, які гарантують незалежність суддів — принципом їх незмінюваності.

Механічним перенесенням цього принципу, як і іншого досвіду організації судової влади, накопиченого в західноєвропейських країнах, на українську дійсність часто намагаються пояснити всі недоліки вітчизняної судової системи, з її корумпованістю і суддівським свавіллям. Звідси заклики певних політичних сил і деяких політиків до відмови від «гіпертрофованої незалежності» суддів, насамперед від принципу їх незмінюваності до радикального реформування процедури формування суддівського корпусу аж до запровадження прямої виборності суддів населенням на певний, обмежений термін. Така вимога часто включається до програмних положень деяких політичних партій і блоків, у тому числі представлених у парламенті нинішнього скликання; інколи до неї звертаються також кандидати у Президенти України.

Тим часом, як свідчить досвід країн, в яких існує система виборності суддів населенням (таких країн дуже мало, а в Європі їх майже не існує), вона, незважаючи на зовнішню видимість демократичності, має більше «мінусів», ніж «плюсів»; з огляду на це, багатьма фахівцями навіть тих країн, в яких діє така система (наприклад, у ряді штатів США), оцінюється дуже критично.

При виборах суддів громадянами неминує вступати в дію політичний фактор: у цей процес втягуються політичні партії, інші організації, які допомагають кандидатам у судді фінансово (не є таємницею, що будь-яка виборча кампанія вимагає на сьогодні великих коштів), що ставить майбутніх суддів у залежність від партій та інших спонсорів, серед яких часом

виявляються навіть кримінальні структури. Професійні та особисті якості кандидатів у судді відсуваються за таких умов на задній план. Перевага віддається політичним чи іншим корпоративним уподобанням. Це суперечить принципу незалежності судової влади, зокрема, об'єктивній вимозі її деполітизації, яка, як правило, фіксується в конституціях.

За системи виборності суддів виникають також інші проблеми, зокрема альтернативності вибору (інакше «вибори» перетворюються на чисту формальність, як це відбувалось за радянських часів), що зобов'язує суддів проводити принизливу і переважно популістську передвиборну кампанію. Та й самі виборні судді при прийнятті рішень піклуються, швидше, про реакцію електорату на ці рішення, ніж про правильне застосування закону. Тому, не повертаючись до системи виборності суддів, дискредитованої за роки тоталітаризму, необхідно шукати інші, відповідні до названих європейських стандартів, шляхи істотного вдосконалення системи добору суддів і формування суддівського корпусу: запровадження конкурсної системи на заміщення вакантних посад суддів, складання кандидатами на посаду судді кваліфікаційного іспиту перед авторитетною екзаменаційною комісією, усунення будь-яких можливостей політичного та іншого неправомірного впливу на процес формування суддівського корпусу тощо. Вирішальне слово в цьому процесі має належати, як на мене, Вищій раді юстиції, у складі якої мають переважати представники судової влади, можливо навіть недіючі судді. На стадії добору кандидатів у судді до цього процесу необхідно долучати як громадськість, так і органи суддівського самоврядування.

Верховна Рада України, яка за чинною Конституцією обирає суддів безстроково, відповідно до висновків Венеціанської комісії має бути вилучена з процесу формування суддівського корпусу, оскільки такий порядок «не забезпечує гарантії того, що вибори не базуватимуться на політиці», що суперечить принципам демократії та Європейській конвенції з прав людини.

В основу професійної кар'єри суддів мають бути покладені критерії, зафіксовані у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (94) 12, відповідно до якої кар'єра суддів повинна базуватися передусім на їхніх заслугах з урахуванням кваліфікації, чеснот, здібностей та результатів праці. Орган, що уповноважений приймати рішення щодо кар'єри суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів. У багатьох європейських країнах для просування суддів по службі важливе значення має стаж перебування судді на попередній посаді.

За всіх особливостей процедури добору суддів та їх кар'єрного зростання, які можуть бути в Україні, важливо зберегти один із основних здобутків цивілізації у сфері судоустрою — принцип незмінюваності суддів. Це повністю відповідає європейській практиці, яка за Висновком Консультативної ради європейських суддів щодо стандартів, які стосуються незалежності судової влади та незмінюваності суддів, «полягає, загалом, у здійсненні призначень, які займають повний час до законного пенсійного віку». При підготовці Концепції судової реформи чимало західних експертів пропонували навіть прямо закріпити принцип незмінюваності суддів у Конституції України, як це відбувається у багатьох європейських державах.

Послідовне дотримання принципу незмінюваності суддів зовсім не означає, що вони не можуть бути усунені з посади, проте таке усунення можливе виключно з підстав, чітко визначених у законі (ними можуть бути, зокрема, систематичне невиконання посадових обов'язків, вчинення дій, що завдають шкоди репутації судової влади тощо), в порядку, встановленому законом та з дотриманням передбачених ним гарантій. Такою гарантією в європейських країнах доволі часто постає рішення суду.

4. Запитання Олександра Святоцького Миколі Козюбри:

Наступне запитання пов'язане з призначенням суддів на адміністративні посади. На сьогодні питання призначення суддів на адміністративні посади в судах перебуває у стані правової невизначеності, що має вкрай негативний вплив на діяльність судів. Як відомо, Рішенням Конституційного Суду України від 16 травня 2007 р. № 1-рп/2007 визначено таким, що не відповідає Конституції України положення ч. 5 ст. 20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якого голова суду, заступник голови суду призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України. Цим Рішенням Конституційного Суду України Верховній Раді України було також рекомендовано невідкладно в законодавчому порядку врегулювати питання про призначення судді на адміністративні посади та звільнення його з цієї посади, на виконання якого 30 травня 2007 р. парламентом України було прийнято Постанову № 1098-V про тимчасовий порядок, до законодавчого його врегулювання, призначення на адміністративні посади та звільнення з цих

посад. За цим тимчасовим порядком судді мали призначатися на адміністративні посади та звільнитися з посад Вищою радою юстиції на підставі рекомендації: Ради суддів України (а щодо спеціалізованих судів – відповідної ради суддів); Голови Верховного Суду України (а щодо спеціалізованих судів – голови відповідного вищого спеціалізованого суду); зборів суддів відповідних судів; члена Вищої ради юстиції. Вказана Постанова Верховної Ради України була оскаржена, в результаті чого на цей час чинним законодавством не визначено суб'єкта, який має законодавчі повноваження щодо призначення суддів на адміністративні посади та звільнення їх з цієї посади. Однак 31 травня 2007 р. Рада суддів України самостійно прийняла рішення «Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад» № 50, за яким питання призначення суддів на адміністративні посади та звільнення їх з цієї посади було віднесено до повноважень Ради суддів України. Виникає запитання: це що – узурпація Радою суддів України частини державної влади? І загалом, як Ви вважаєте, як саме необхідно врегулювати на законодавчому рівні питання призначення суддів на адміністративні посади та звільнення їх з цих посад? Які слід враховувати у цьому питанні вироблені міжнародні стандарти?

Відповідь Миколи Козюбри:

Ще раз наголошую на тому, що якогось єдиного, уніфікованого способу призначення суддів на адміністративні посади, як і призначення суддів загалом в країнах Європи, не існує. Зазначу, що за європейськими мірками кар'єрне просування суддів має

здійснюватись незалежними органами, до складу яких входять висококваліфіковані фахівці, більшість серед яких мають складати представники суддівського корпусу. Такими органами є переважно органи, аналогічні (за формою, але, на жаль, не за змістом) нашій Вищій раді юстиції, незалежно від того, як вони іменуються – Вища рада магістратури, Вища рада правосуддя, Вища судова рада, Генеральна рада судової влади тощо.

Особлива процедура існує, здебільшого, для обіймання посади голови Верховного Суду. Часто він призначається главою держави з числа суддів Верховного Суду, запропонованих загальними зборами цього суду (Польща), за поданням Вищої судової ради (Болгарія), Генеральної ради судової влади (Іспанія) тощо.

За будь-яких обставин роль глави держави у цій процедурі не є вирішальною. Він, власне, лише освячує рішення відповідних органів своїм авторитетом. У деяких європейських конституціях, наприклад у Конституції Болгарії, міститься спеціальне застереження про те, що президент не може відмовити у призначенні при вдруге внесеній Вищою судовою радою пропозиції.

Тепер щодо ситуації, яка склалася з призначенням суддів на адміністративні посади в Україні.

Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 р. № 1-рп/2007, на яке Ви посилаєтесь, на мою думку, є загалом обґрунтованим.

Так, за чинною Конституцією України Президент України не має повноважень призначати суддів на адміністративні посади. Тому положення ч. 5 ст. 20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якого цими повноваженнями наділявся Президент, цілком слушно КСУ

визнав таким, що не відповідає Конституції України.

Проте Конституцією України не визначені й інші органи, які мали б здійснювати призначення суддів на адміністративні посади (за винятком Голови Верховного Суду України, який відповідно до ч. 2 ст. 128 Основного Закону України обирається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду України в порядку, встановленому законом). Зокрема, зі змісту Конституції України не випливає належність цього питання до відання Вищої ради юстиції, про що прямо зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням Вищої ради юстиції щодо офіційного тлумачення положення п. 1 ч. 1 ст. 131 Конституції України від 16 жовтня 2001 р. № 14-рп/2001.

Зважаючи на це, логічним є оскарження Постанови Верховної Ради України від 30 травня 2007 р. № 1098-V, якою був встановлений тимчасовий порядок, до законодавчого його врегулювання, призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад, за яким таким повноваженням наділялась Вища рада юстиції (з відповідними застереженнями, про які згадується у Вашому запитанні).

Ситуація законодавчої невизначеності суб'єкта, який має повноваження щодо призначення суддів на адміністративні посади та звільнення їх з цих посад, зрозуміло, довго продовжуватись не могла. Розраховувати на швидке її вирішення Верховною Радою, зважаючи на колотнечу в ній, яка триває роками, навряд чи доводилося. Тому ініціатива Ради суддів України перебрати ці повноваження на себе, що знайшло відображення в її Рішенні від 31 травня 2007 р. № 50, про яке Ви

згадуєте, мені не вважається нелегітимною. Тим паче, що вона ґрунтувалася на «Концепції вдосконалення судівництва...», схваленій на той час Указом Президента України (від 10 травня 2006 р. № 361/2006). Концепцією пропонується «запровадити порядок, за яким адміністративні посади в судах займатимуть судді, призначені органами суддівського самоврядування на строк, визначений законом, але не більше, ніж два строки підряд».

Порядок, відповідно до якого вирішальна роль у призначенні суддів на адміністративні посади, відводиться органам суддівського самоврядування, зокрема Раді суддів України, загалом відповідає сучасним демократичним тенденціям організації судової влади. Інша річ, чи має це робити Рада суддів власним рішенням, чи вона має входити з відповідним поданням до незалежного державного органу, яке є обов'язковим для прийняття ним рішення.

Як на мене, незалежним органом, який оформляє своїм рішенням подання Ради суддів України щодо призначення суддів на адміністративні посади та звільнення їх з цих посад, має бути Вища рада юстиції. Щоправда, за умови зміни порядку її комплектування відповідно до вказаних раніше європейських стандартів та внесення відповідних змін до Конституції України.

5. Запитання Олександра Святоцького Миколі Козюбри:

Торкнемося тепер блоку найголовніших запитань, які повинні стати у судовій реформі засадничими:

5.1. Питання забезпечення принципу доступності правосуддя. Цей принцип загально визнаний у світовій

практиці. На жаль, у Конституції України не йдеться про цей принцип, а конституційне положення про те, що народ бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних практично не діє, на сьогодні суду присяжних немає та й інститут народних засідателів не функціонує на належному рівні. Але ж судова влада повинна слугувати пересічній людині, а інтереси останньої повинні стати основоположними у реформуванні саме цієї влади. Постає запитання — які радикальні зміни в системі судочинства необхідно провести, щоб принцип доступності правосуддя функціонував на належному рівні? І зважаючи на це, наскільки нагальним є питання про запровадження в Україні інституту мирових суддів?

Відповідь Миколи Козюбри:

Принцип доступності правосуддя, дійсно, є загальновизнаним у світовій практиці. Проте він не зводиться до участі народу у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних, чи навіть до запровадження інституту мирових суддів, хоча ці інституції, безперечно, мають відношення до названого принципу.

Принцип доступності правосуддя є так само багатоаспектним, як і європейські стандарти судівництва, про багатоплановість яких йшлося вище. Він охоплює організаційно-правові, інституціонально-правові, процесуальні, економічні та інші аспекти доступності правосуддя.

Його доступність забезпечується, насамперед, оптимальною побудовою судової системи: територіальною наближеністю до населення, чіткою визначеністю юрисдикції суду, компетентністю суддів, стабільністю судової системи тощо.

Надзвичайно важливе значення для забезпечення доступності правосуддя мають його організаційно-правові гарантії: недопустимість відмови судів у розгляді справ їхньої юрисдикції; дотримання судами розумних строків розгляду справи; необтяженість судової процедури зайвими формальностями; доступність правової допомоги для громадян; доступ громадян до судових рішень; їх неухильне виконання тощо.

Не менш важливою складовою доступності правосуддя є доступність механізмів оскарження судових рішень; інстанційна побудова судової системи, чітка визначеність юрисдикції апеляційних та касаційних судів та ін.

Необхідною умовою доступності правосуддя є його матеріальна складова. Судові витрати не повинні бути перешкодою для судового захисту; вимогу про доступність правосуддя не буде дотримано, якщо не буде створена ефективна система надання правової допомоги для людей з низьким рівнем достатку. З огляду на це, держава повинна сформувати систему правової допомоги, що надається за рахунок коштів державного бюджету.

Вона в особі спеціально уповноважених на те органів (Державної судової адміністрації) має також спільно з органами місцевого самоврядування організувати інформаційні центри для безоплатного (або за помірну плату) доступу членів відповідних територіальних громад до правових даних, надання консультацій з питань судового процесу, стандартизованих бланків заяв, скарг, клопотань до суду, допомоги в їх заповненні тощо.

Доступності правосуддя сприяє також поінформованість людей про організацію і діяльність судів.

Складно виділити в системі названих гарантій доступності правосуддя якісь визначальні, провідні. Радикально змінити існуючу нині ситуацію з доступністю правосуддя в Україні (а вона не може не викликати тривоги) можна тільки завдяки впровадженню у вітчизняну систему судочинства комплексу засобів і механізмів, на що, власне, й має бути спрямована судова реформа.

Що стосується запровадження в Україні інституту мирових суддів, то я не думаю, що це питання є на сьогодні настільки нагальним, аби йому приділяти особливу увагу в процесі проведення судової реформи, хоча в перспективі не виключаю доцільність повернення до його обговорення. Європейський досвід у цьому плані досить широкий. Та й в історії Російської імперії мирові суди, як відомо, існували; вони були ліквідовані вже за радянських часів.

Запровадження інституту мирових суддів, які розглядають за спрощеною процедурою дрібні цивільні й кримінальні справи, має стосунок до проблеми доступності правосуддя. Проте слід, очевидно, визначитись насамперед з їх статусом: вони мають бути складовою державної судової системи чи знаходитися за її межами. Зарубіжна практика у цьому є неоднорідною. Створювати нині ще одну ланку в системі місцевих судів навряд чи доцільно. Це задоволення не з дешевих.

Покладати ж розгляд справ у цих судах (навіть при обмеженій юрисдикції) на непрофесійних суддів, як це має відбуватись за умови виведення мирових суддів за межі системи судів загальної юрисдикції, за сучасного рівня правосвідомості й правової культури в країні, як на мене, завчасно.

Більш ефективними тут можуть виявитись такі недержавні інституції вирішення спорів у позасудовому порядку, як третейські суди, посередники (медіатори) тощо. Але це інше питання.

5.2. Питання пов'язане із забезпеченням принципу незалежності як суддів, так і судової влади в Україні в цілому. На жаль, в українському суспільстві і, передусім, у його владних структурах поки що не визріло розуміння того, що незалежність потрібна зовсім не суддям. Вона є найважливішою передумовою верховенства права, основною гарантією справедливого судочинства, без неї неможливо повноцінно увійти до світових структур, куди Україна прагне. Зважаючи на це, хочу навести один із пунктів (п. 13) Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 19 травня 2007 р.: «Асамблея засуджує той факт, що судова система в Україні систематично використовується неналежним чином іншими гілками влади, а найвищі посадові особи не виконують рішення судів, що свідчить про руйнування цієї ключової демократичної інституції. Незалежне та неупереджене правосуддя є передумовою існування демократичного суспільства, що керується верховенством права. Звідси гостра необхідність проведення комплексної судової реформи». Запитання таке: які сьогодні у світі вироблені й діють міжнародні принципи незалежності судової влади, судочинства? Хіба в Україні на цей час на законодавчому рівні недостатньо гарантій незалежності й недоторканності суддів як носіїв судової влади та самостійності судів як судових органів? Що ще необхідно зробити, щоб судова влада в Україні дійсно, а не декларативно, стала самостійною, незалежною гілкою влади в системі її поділу?

Відповідь Миколи Козюбри:

Погоджуюсь з Вами, що в українському суспільстві загалом, у владних структурах та засобах масової інформації зокрема, відсутнє належне розуміння того, що незалежність суду і суддів — це не привілей судової влади, а один із найбільш значущих здобутків людської культури і людської цивілізації. Рівень її забезпеченості — це своєрідний лакмусовий папірець рівня цивілізованості, демократичності держави, утвердження верховенства права.

Як уже зазначалося, міжнародною спільнотою напрацьовано і прийнято ряд засадничих документів, які безпосередньо стосуються незалежності суду і суддів. У цих документах зафіксовано дві групи гарантій незалежності суду і суддів — інституційні та персональні. До перших із них належать: невтручання у діяльність суду та повага до нього з боку інших гілок влади; забезпечення можливості судді вирішувати справи безпосередньо на підставі фактів відповідно до закону та поза будь-яким впливом, тиском чи погрозами; самоадміністрування судової системи, тобто невідконтрольність судових органів органам виконавчої влади; забезпечення належного фінансування судів; ефективне суддівське самоврядування.

Персональними гарантіями незалежності суддів відповідно до цих міжнародних документів є: прозорі недискримінаційні процедури призначення кандидатів на посаду судді; незмінюваність суддів; професійний імунітет, тобто захищеність суддів від цивільної та кримінальної відповідальності за прийняті рішення; гідний рівень заробітної плати суддів (для забезпечення їх економічної незалежності); рішення про дисциплінарне покарання, усунення з посади чи

звільнення судді має бути предметом незалежної перевірки.

Не маючи змоги зупинитись на більш детальній характеристиці названих гарантій (деякі з них уже розглядалися у відповідях на попередні запитання), зазначу, що не всі з цих гарантій повною мірою були відображені як на рівні Конституції України, так і на рівні законів. Доцільно, очевидно, прямо передбачити, що жодний нормативний акт законодавчої або виконавчої влади не може бути спробою зворотнім порядком змінити конкретні рішення суду чи взагалі заборонити йому розглядати певні категорії справ, а також змінювати склад суду з метою впливу на прийняття рішень цим судом (у вітчизняній практиці такі випадки, на жаль, траплялися); затвердити нормативи фінансового забезпечення судів, кваліфікаційних комісій суддів, органів суддівського самоврядування та передбачити механізм, за яким на основі нормативів відповідні головні розпорядники коштів мають щороку розробляти пропозиції (бюджетні запити) щодо фінансування судової влади, які належить включати до проекту закону про Державний бюджет України, закріпити на конституційному рівні положення про те, що винагорода судді не може зменшуватись під час усього строку його повноважень, як це відбувається в конституціях багатьох країн, тощо.

Проте головна проблема нині, очевидно, не стільки в браку законодавчих гарантій незалежності суддів (хоча як впливає з викладеного, і тут не все ідеально), скільки в реальному стані їх дотримання. На жаль, доводиться знову констатувати: офіційне сприйняття європейських і міжнародних стандартів незалежності суду і суддів шляхом їх фіксації у Конституції та законах України не перетвори-

ло їх на частину національної культури і ментальності. Вони не вписалися у конкретні політичні й соціальні умови нашої країни і залишаються далеко не визначальними для суспільної правосвідомості, зокрема тієї частини суспільства, яка претендує називатися його елітою. Звідси — факти неналежного систематичного використання судової системи іншими гілками влади, масове невиконання рішень не лише національних судів, а й Європейського суду з прав людини, на що справедливо звернута увага в п. 13 цитованої Вами Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 19 травня 2007 р.

А ми все ще продовжуємо на словах декларувати свій європейський вибір, ображаючись, що «нас там не чекають».

Заради справедливості слід зазначити, що європейські та загальноцивілізаційні цінності не стали складовою ментальності й способу мислення також значної частини наших суддів. Підтвердженнь цьому судова практика дає більш, ніж достатньо.

Звідси висновок: для того, щоб судова влада в Україні дійсно, а не декларативно, стала самостійною, незалежною, потрібно позбутися такого явища, як візантизм, коли за зовнішньою видимістю сприйняття всього прогресивного, накопиченого європейською цивілізацією (а незалежність суду і суддів, повторюю, один із її найвагоміших здобутків), зберігається влада азійського типу з її інтригами, брутальними торгами, корупцією, звичкою жити за «поняттями», а не за Конституцією та законами.

5.3. В Україні існує серйозна проблема забезпечення права людини на справедливий суд відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Для кожної

людини важливо, щоб суд, розглядаючи будь-який конфлікт, був неупередженим та здатним прийняти справедливе і законне рішення. Із соціальної точки зору, як пише В. Сіренко, завдання судової влади у демократичному суспільстві полягає в тому, щоб в юридичних конфліктах забезпечити панування права, гарантувати права людини у судовому процесі та встановити у кожній розглянутій справі її істинні обставини. Судова система, яка не вирішує цих завдань, тривіально шкідлива для суспільства. Не кожна система судів здатна забезпечити захист законних прав, свобод та інтересів громадян, саме цим повсякденно утверджувати справедливість, адже залежність суду від високопосадовців та дуже багатих громадян унеможливорює здійснення об'єктивного, неупередженого правосуддя. Без перебільшення судова система України на цей час є корумпованою, де не панує справедливість та верховенство права. Які найсуворіші вимоги необхідно ставити до закону про судоустрій, щоб українське судочинство відповідало високому поняттю «юстиція», що в перекладі з латинської означає «справедливість»?

Відповідь Миколи Козюбри:

Відповідь на це запитання тісно пов'язана з щойно висловленими думками. Проблема корумпованості судової системи, а звідси — несправедливості правосуддя та його упередженості, є чи не найактуальнішою і найгострішою для сучасної України.

Вона, як говорять, у всіх на устах — політиків, журналістів, пересічних громадян. Часто доводиться чути, що судова влада є найбільш корумпованою порівняно з іншими гілками влади.

Що можна сказати з приводу цих тверджень? Вірус корупції проник

нині, на жаль, у всі ешелони влади і навряд чи є вагомі підстави для їх ранжування за рівнем корумпованості. Дуже хотілося б, звичайно, щоб судді мали імунітет до цього вірусу, залишаючись, принаймні в своїй переважній більшості, взірцем чесності й невідкупності, як це відбувається в багатьох демократичних країнах Заходу. Проте в суспільстві, позбавленому високого рівня самоорганізації, заснованої на праві й законі, в якому відсутні традиції демократичної правової держави, а державна влада виявляється вкрай неефективною, на зміну їм неминуче приходять неписані правила і традиції, що, як зазначалось, дістали назву «понятій», неодмінним супроводом яких стає корупція.

Судова влада в таких суспільних умовах не може, на жаль, залишатися поза аморальним впливом. Деякі політичні діячі пропонують з метою підвищення ефективності боротьби з цим безперечним злом у системі судової влади запровадити найсуворіші міри покарання для суддів і прокурорів, яких викрито у корупції, аж до довічного позбавлення волі.

Мені такі пропозиції видаються сумнівними. По-перше, хто доведе, що суддя чи прокурор, який отримав хабара навіть на десятки тисяч умовних одиниць, є більш небезпечним для суспільства, ніж народний депутат, член уряду чи інший високопосадовець, який завдяки зловживанню владою та «оборудкам» (з формально-юридичної точки зору, можливо, й бездоганним, проте з позицій верховенства права безперечно нелегітимним) з землею чи іншою нерухомістю збагатився на сотні тисяч чи навіть мільйони тих самих умовних одиниць.

По-друге, і це головне, давно відомо, що у боротьбі зі злочинністю вирішальне значення має не жорстокість

покарання, а його невідворотність. Самовпевнена безкарність — це, на моє глибоке переконання, головна причина широкомасштабної, всеохоплюючої корупції в усіх владних структурах. Не здатна забезпечити виконання існуючих законів, влада тільки те й робить, що імітує посилення боротьби з корупцією різними неефективними заходами, зокрема встановленням більш жорстких (але вибіркових) покарань. Це шлях, як на мене, безперспективний.

Карати за корупційні діяння потрібно всіх, незалежно від посад і рангів, спираючись насамперед на чинний Кримінальний кодекс, який не такий вже ліберальний, як декому здається. І починати це необхідно з найвищих ешелонів влади. Як юрист, я, звичайно, не можу звинувачувати когось конкретно з її представників. Проте навіть декларації про доходи, подані претендентами на посаду Президента України, нагтовхують зовсім не на оптимістичні роздуми. Як не згадати у зв'язку з цим народну мудрість: «Через діла праведні не наживеш палати кам'яні».

На жаль, на вибір значної, якщо не переважної, більшості електорату швидко (завдяки перебуванню при владі) збагачення деяких претендентів на найвищу державну посаду не діє, у чому ми, очевидно, зможемо переконатися вже скоро.

І це, як на мене, найскладніша перешкода з усіх перешкод на шляху боротьби з корупцією. Їх подолання можливе лише з руйнуванням цивілізаційних механізмів, на яких корупція тримається і якими підживлюється.

6. Запитання Олександра Святоцького Миколі Козюбри:

На Вашу думку, чому наша держава не дбає про запровадження недержавних інституцій (наприклад, медіа-

ція, мініпроцеси, примирювальні процедури), які допомагають залагодити спори, не доводячи їх до судового розгляду? До речі, такі інституції дуже поширені в міжнародній практиці.

Відповідь Миколи Козюбри:

Як уже згадувалось, запровадження позасудових (інколи їх називають альтернативними, що, як на мене, не зовсім точно) способів врегулювання спорів, очевидно, назріло. Це сприяло б розвантаженню судів, робило б такі способи менш формалізованими і, мабуть, дешевшими. Недержавні інституції, в основу діяльності яких покладені позасудові способи врегулювання спорів, у сучасній міжнародній практиці, дійсно, доволі поширені. Це так звана медіація, тобто діяльність професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулю-

вання спору самостійно самими учасниками; це третейські суди, різні примирювальні процедури тощо.

Концепція судової реформи виходить з того, що названі позасудові способи врегулювання спорів в Україні запроваджувати необхідно. Проте таке запровадження (крім третейських судів, які вже діють) потребує попереднього вивчення і узагальнення зарубіжного досвіду, відповідного наукового обґрунтування (особливо це стосується медіації), попередньої інформаційної роботи серед населення, спрямованої на популяризацію певних переваг цих способів захисту прав порівняно з судовими тощо. Це потребує часу, хоча, як на мене, не такого вже й тривалого.

Вдячний Вам за згоду на інтерв'ю та вичерпні фахові відповіді.

НАЛЕЖНЕ КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК НЕОДМІННА УМОВА НЕЗАЛЕЖНОГО ТА ДОБРОЧЕСНОГО ЗДІЙСНЕННЯ НЕЮ ПРАВОСУДДЯ



А. ЗАКАЛЮК
*доктор юридичних наук,
професор,
академік АПрН України*

О. ТОМКІНА
*кандидат юридичних наук,
старший науковий
співробітник
Київського регіонального
центру АПрН України*



Судова влада згідно з принципом поділу державної влади є однією з її гілок. Відповідно, на судову владу поширюються всі характеристики та ознаки державної влади: суверенність, тобто верховенство, повнота, неподільність, самостійність, формальна незалежність від влади будь-якої організації (або особи), а також здійснення від імені держави її органами, поширення влади на всіх членів суспільства, наявність у розпорядженні апарату (механізму) для реалізації своїх завдань і функцій [1]. Водночас судова влада має притаманні тільки їй специфічні ознаки. Насамперед, її відрізняє основна функція, якою є відправлення правосуддя. Ця функція повністю сконцентрована у тому органі правосуддя (судді чи суду), який здійснює провадження у конкретній судовій справі. Цей орган правосуддя є основним безпосереднім суб'єктом реалізації судової влади, у тому числі тих характеристик і прин-

ципів, які належать останній як гілці державної влади. А це насамперед: верховенство, повнота, неподільність, незалежність від інших гілок влади, самостійність у здійсненні правосуддя та вирішенні питань внутрішньої організації й адміністрування в судах. Наведеним забезпечується здійснення найважливішої функції і завдання судової влади — шляхом розгляду та вирішення спорів забезпечити у суспільстві баланс свободи та обов'язкового виконання законів [2].

Конституція України (ст. 6) передбачає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Правовою основою функціонування судової влади України є, насамперед, норми Конституції України, зокрема про визнання і дію в Україні принципу верховенства права, здійснення правосуддя виключно судами, гарантування Конституцією і

законами України незалежності та недоторканності суддів, підкорення суддів при здійсненні правосуддя лише закону. Конституція України визначає обов'язкові (статусні) вимоги до осіб, що можуть бути рекомендованими на посаду судді, порядок призначення на цю посаду, основні засади судочинства, державне забезпечення фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів. Правові засади організації судової влади, її система, формування корпусу професійних суддів, їх статус, порядок здійснення правосуддя та інші питання судової влади регулюються також законами України, здебільшого законами «Про судоустрій України» і «Про статус суддів».

Втім, за нинішніх політичних, соціальних, економічних, правових, культурно-освітніх, морально-етичних та інших негараздів українського суспільства потрібне реформування та становлення вітчизняної судової влади супроводжується «надзвичайно тривожною ситуацією у сфері правосуддя» [3]. Законодавство про організацію судової влади, судоустрій та статус суддів не повною мірою виконує своє завдання належного законодавчого забезпечення в державі, що визначена Конституцією України як демократична, соціальна та правова, відправлення правосуддя має недоліки та потребує суттєвого вдосконалення.

З огляду на це, в АПрН України у 2007 р. було організовано ґрунтовне наукове дослідження стану законодавчого регулювання питань судоустрою і статусу суддів. Предметом цього дослідження було визначено стан законодавчого регулювання передусім добору, перевірки, спеціальної підготовки, визначення професійної кваліфікації, конкурсного відбору та рекомендування до призначення канди-

датів на посаду судді. Зазначене спрямування дослідження обумовлювалося тим, що належне кадрове забезпечення судової влади, зокрема удосконалення добору суддівських кадрів, є неодмінною умовою справедливого, добросовісного здійснення правосуддя. Бо якими є судді — таким буде і правосуддя.

На підставі дослідження науковий колектив Академії на початку 2008 р. дійшов висновку, що передбачений чинними законами України «Про судоустрій України» і «Про статус суддів» і внесеними до Верховної Ради України проектами їх зміни процес добору кандидатів на посаду судді є складним, недостатньо цілеспрямованим та науково обґрунтованим. У цьому процесі обмежено передбачається участь судової влади, зокрема судів та органів суддівського самоврядування, натомість черезмірно покладаються функції на інші гілки влади, насамперед виконавчу; при цьому обмежено використовується європейський досвід; окремі процедури та операції добору регламентуються неповно, не досить чітко, подекуди суперечливо, що залишає можливість їх суб'єктивного тлумачення і використання, у тому числі з можливою корисливою метою.

За результатами дослідження авторський колектив запропонував внести зміни до 18 статей чинного і передбаченого у законопроектах законодавства України, зокрема:

— передбачити у законодавстві, а, можливо, і в Конституції України (ст. 127), поряд зі статусними вимогами щодо віку, освіти, володіння державною мовою та інших до осіб, які можуть бути рекомендовані на посаду судді, вимогу про наявність у них професійних здібностей та моральних якостей, що потрібні для здійснення суддівської діяльності;

— передбачити обов'язок особи, що претендує займатися суддівською діяльністю, пройти перевірку стосовно наявності у неї зазначених професійних здібностей та моральних якостей, необхідних для зайняття суддівською діяльністю, визначити, що така перевірка має здійснюватися більш досконало, у тому числі з використанням методів професійного відбору, та проводитися вже на першій стадії відбору осіб, які прагнуть бути судьями; у разі визначення придатності особи до суддівської діяльності, вона офіційно набуває статусу кандидата на посаду судді;

— поставити як другу стадію відбору та радикально змінити, передусім у законодавстві України, порядок спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді; передбачити, що вони повинні пройти післядипломну спеціальну суддівську навчальну і поєднану з нею практичну підготовку в суді; ця підготовка має здійснюватися на підставі розробленого згідно з Законом України «Про освіту» державного стандарту спеціалізованої освіти, наразі суддівської;

— встановити, що фахова кваліфікація і підготовленість кандидата до зайняття суддівською діяльністю визначається за результатами спеціалізованої підготовки екзаменаційною комісією за участю кваліфікаційної комісії суддів та керівника суду, де проходив практичну підготовку кандидат;

— регламентувати більш предметно прозору, засновану на об'єктивних критеріях та потрібних для судді вимогах процедуру конкурсного відбору кандидатів на вакантну посаду судді;

— переглянути на законодавчому, а, можливо, й конституційному рівні статус і повноваження Вищої ради юстиції, насамперед щодо обмеження

останніх лише здійсненням нагляду за відповідністю вимогам законодавства України поданих до неї матеріалів та самого кандидата, виключити з цього процесу участь і вплив чиновників апарату Ради.

Були розроблені й інші пропозиції [4].

Пропозиції наукового колективу були схвалені Президентом АПрН України та подані до Міністра юстиції України та Голови Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя для врахування при доопрацюванні законопроектів про внесення змін до законів України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів» на друге читання. Про результати дослідження та подані пропозиції надіслана інформація Президентові України. На жаль, при розгляді Комітетом Верховної Ради України з питань правосуддя 18 червня 2008 р. підготовленого до другого читання «об'єднаного» проекту Закону України «Про судоустрій та статус суддів» пропозиції Академії не були навіть оголошені й залишилися нереалізованими.

На парламентських слуханнях «Про стан правосуддя в Україні», що відбулися 18 березня 2009 р., у виступах багатьох учасників відмічалася недосконалість розробленого на друге читання законопроекту, неможливість його подання до розгляду Верховною Радою України. Головуючий на слуханнях заступник Голови Верховної Ради М. Томенко дійшов висновку про необхідність доопрацювання законопроекту «Про судоустрій та статус суддів» за участю досвідчених практиків-суддів та науковців.

З огляду на наведене, в АПрН України було вирішено продовжити наукове дослідження, про яке йшлося вище. Передусім, ставилося завдання протягом 2009 р. зосередити увагу на

опрацюванні організаційних та методичних документів, які б забезпечували застосування, насамперед кваліфікаційними комісіями суддів та територіальними управліннями Державної судової адміністрації України, розроблених у 2007–2008 рр. пропозицій щодо удосконалення добору кандидатів на посаду судді, а, можливо, й здобути додаткові практичні аргументи стосовно обґрунтування зазначених пропозицій. Проведення дослідницьких та проектних робіт науковим колективом Академії у згаданому спрямуванні та у співпраці з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Державною судовою адміністрацією України та Радою суддів України було офіційно узгоджено з керівництвом названих інституцій.

Оскільки у пропозиціях наукового колективу 2007 р. ставилося питання про те, що роботу з особами, які звернулися з бажанням обійняти посаду судді, слід розпочинати з перевірки їх придатності до суддівської діяльності, зокрема з визначення наявності у них необхідних для цієї діяльності професійних здібностей та моральних якостей, на перше місце у 2009 р. було поставлено дослідження та розроблення Переліку цих здібностей та якостей (далі — Перелік). Перелік розглядався як критерій для перевірки наявності в особи, що бажає займатися суддівською діяльністю, необхідних для її здійснення здібностей та якостей, тобто як перший компонент їх професійного відбору. Він також мав враховуватися при визначенні обсягу та змісту їх спеціальної підготовки, як навчальної, так і практичної, оцінюванні результатів останніх та загалом рівня потрібної професійної кваліфікації кандидатів на посаду судді, орієнтуванні на ці здібності та якості при проведенні їх конкурсу, врахування

останніх при рекомендуванні кандидата до призначення на посаду судді. Таким чином, Перелік має стати універсальним критерієм для використання на всіх стадіях добору кандидатів.

Нині, після багаторазового теоретичного та емпіричного дослідження, у тому числі неодноразового анкетування великої кількості суддів — діючих та у відставці, використання зарубіжного досвіду (Нідерланди, Велика Британія, Росія та ін.) проект цього Переліку розроблений. Він складається з трьох груп професійно важливих для суддівської діяльності ознак особи та поведінки кандидата: професійні (ділові) здібності, психологічні риси, моральні якості.

Зокрема, професійними (діловими) визначені здібності кандидатів до логічного мислення; об'єктивного, самостійного, критичного пізнання; розуміння інтересів, ставлень, мотивів дій іншої особи; самоорганізації та організації роботи інших; прогнозування наслідків своїх дій та рішень тощо.

Психологічними професійно важливими рисами кандидата у судді визначені, наприклад, його суспільно-прийнятна мотивація до зайняття суддівською діяльністю, інтерес до неї; особиста гідність, самоповага; стійкість до стресу; стриманість у манерах, емоціях, мові, здатність вислухати іншу людину; проникливість.

Серед моральних якостей, необхідних кандидату, визнані такі, як відповідальне (добросовісне, сумлінне, чесне) ставлення до своїх професійних обов'язків; здатність протистояти впливу, тиску, спокусі; почуття справедливості; додержання загальної культури та етичних норм на службі та поза службою; поважне ставлення до іншої особи, її думки, тактовність; акуратність, охайність у зовнішньому вигляді та ін.

Додатком до цього Переліку розроблений проект Переліку несумісних із суддівською діяльністю особистісних якостей осіб, які прагнуть нею займатися. У ньому названі, наприклад, такі несумісні якості, як корислива орієнтація або інша особиста зацікавленість кандидата до зайняття суддівською діяльністю, правовий нігілізм, безтактність, схильність до вживання алкоголю, наркотичних засобів [5]. Ознаки та вимоги, що вміщені до Переліку, підтримані переважно більшістю (95–98 %) проанкетованих суддів, членів кваліфікаційних комісій, рад суддів.

Проект Переліку отримав загалом позитивну оцінку Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Ради суддів України, Державної судової адміністрації України. На часі — наукова розробка Рекомендацій по застосуванню Переліку. Зокрема планується, що ці Рекомендації передбачатимуть текстове описання включених до Переліку ознак, тлумачення останніх, а також методи і способи їх визначення (ідентифікації) у конкретних осіб, що претендують займатися суддівською діяльністю.

Таким чином, розробка Переліку підтвердила пропозиції Академії про потребу визначення на законодавчому рівні вимог про наявність у особи, що претендує на зайняття суддівською діяльністю, професійних здібностей та моральних якостей, необхідних для її здійснення. Дослідження підтвердило необхідність передбачення у законі перевірки у кандидата наявності останніх, у тому числі методами професійного відбору. У відповідній нормі закону має бути передбачено, що Перелік професійних здібностей та моральних якостей кандидата визначається на підзаконному рівні центральними органами інституцій, що мають його застосовувати.

Проведене дослідження надало додаткових аргументів та уточнень щодо необхідності законодавчого регулювання запровадження в Україні спеціальної післядипломної навчальної та практичної підготовки кандидатів на посаду судді, зокрема на підставі та з використанням стандартизованих документів, про які йшлося вище. Як показали результати вивчення у травні — жовтні 2009 р. науковим колективом Академії дисциплінарних справ щодо суддів за період 2006–2008 рр., допущені ними порушення вони пояснювали переважно помилками при застосуванні процесуального та матеріального законодавства України. При цьому з'ясовано, що ці помилки обумовлювалися не тільки чинниками об'єктивного характеру, передусім великим навантаженням судовими справами, а головним чином низькою професійною кваліфікацією судді, незнанням ним законодавства, останніх змін до нього, практики його застосування. Існуюча нині в Україні система та головним чином практика спеціалізованої навчальної та практичної підготовки кандидатів, а також підвищення кваліфікації суддів загалом не задовольняє зросталим потребам і має бути кардинально змінена, насамперед її законодавче регулювання.

У розробленому на друге читання законопроекті «Про судоустрій і статус суддів України» зазначається лише, що спеціальну підготовку кандидати на посаду судді до зайняття суддівською діяльністю проходять в юридичних ВНЗ четвертого рівня акредитації (ст. 72 проекту). Але цього зовсім недостатньо для визначення нормативно-професійних основ такої спеціальної підготовки. Нині учасники дослідження переконалися, що в законі має бути більш детально регламентована спеціальна підготовка кан-

дидата на посаду судді. Зокрема, передбачено, що вона здійснюється на основі розроблених і прийнятих у встановленому порядку відповідно до Закону України «Про освіту» державного стандарту спеціалізованих знань, їх обсягу та рівня щодо суддівської діяльності, які відповідають освітньо-кваліфікаційній характеристиці та професійним вимогам до судді. Далі має бути законодавчо встановлено, що на підставі визначених стандартів, вищими навчальними закладами юридичного профілю, які відповідають останнім, разом із Верховним Судом України, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Радою суддів України розробляється освітньо-професійна програма підготовки кандидатів у судді, яка охоплює їх спеціальну навчальну післядипломну у спеціалізованому ВНЗ та спеціальну практичну підготовку в суді. Ця програма має визначити напрями, зміст, форми і терміни спеціального навчання і спеціальної практичної підготовки з урахуванням потреби їх одночасного здійснення. Мається на увазі, що під час спеціальної практичної підготовки спеціальне навчання відбувається у заочній формі, а після її завершення — стаціонарній формі навчання. Розроблення зазначених стандартизованих документів та на їх основі відповідних навчальних програм та планів дозволить визначити на об'єктивній основі вищий навчальний заклад, який буде спроможним за складом викладачів, їх рівнем, знанням практики, навчально-методичною базою тощо проводити таку спеціалізовану суддівську підготовку.

Слід також зазначити, що спеціальна практична підготовка кандидатів у судді дозволить здійснювати кваліфіковане спостереження за проявом у них професійних здібностей та мо-

ральних якостей, які передбачені визначеним Переліком останніх. Спеціальна навчальна та практична підготовка кандидата має завершуватися визначенням рівня його професійної кваліфікації і підготовленості до суддівської діяльності з урахуванням професійних здібностей та моральних якостей кандидата. Отримані додаткові аргументи стосовно того, що процедура визначення наведеного має відбуватися один раз при завершенні спеціального навчання і практичної підготовки. Це має належати експертній комісії спеціалізованого ВНЗ за участю кваліфікаційної комісії суддів та керівника суду, де проходила практична підготовка. Із цієї процедури мають бути виключені представники будь-яких інших установ, передусім інших гілок влади, крім судової.

Розроблення, випробування та запровадження стандартизованих документів щодо організації спеціальної післядипломної підготовки кандидатів у судді — це об'ємна дослідницько-проектна праця, що потребує залучення фахівців із спеціальностей, які відсутні в Академії, оплати їх праці, певного інструменту та методики його використання. Все це потребує значних коштів, які відсутні у бюджеті Академії та за сучасного дефіциту навряд чи зможуть бути профінансовані з Державного бюджету України. Про це відомо у деяких зарубіжних програмах і проектах, що здійснюються в Україні у сфері реформування судової системи, добору і спеціальної підготовки кандидатів. Але поки що практичних кроків з їх боку щодо підтримки зазначених праць в Академії немає. Сподіваємося все-таки, що керівництво цих програм і проектів з розумінням поставиться до відповідних звертань Академії, тим паче, що загалом на потреби судової реформи в

Україні вони витрачають немалі кошти, за що їм необхідно тільки дякувати.

Вважаємо, що більш детально і предметно у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» мають регламентуватися підстави, порядок і процедура конкурсного відбору кандидатів на посаду судді. У Законі мають бути визначені норми щодо порядку: 1) оголошення про наявність вакансій на посади суддів та призначення конкурсу на їх зайняття; 2) утворення конкурсної комісії; 3) заявлення про участь у конкурсі та допуску до нього. Доцільно передбачити нормативні положення щодо форм, порядку і критеріїв проведення конкурсу та відбору кандидатів на посаду судді за його результатами. Має бути максимально забезпечено об'єктивний розгляд і визначення результатів конкурсу, можливість їх безсторонньої перевірки та виключення при цьому будь-якого втручання, особливо представників інших гілок влади. Ці пропозиції мають бути експериментально перевірені, на що також потрібні додаткові кошти.

Потребують додаткового наукового осмислення ще деякі питання забезпе-

чення незалежного від інших гілок влади комплектування кадрів судової влади. Передусім норми Закону України «Про Вищу раду юстиції» стосовно її статусу і повноважень мають бути приведені у відповідність до Закону «Про судоустрій України», як це передбачається у прикінцевих положеннях останнього і досі ще не виконано.

Сподіваємося, що зазначені пропозиції та рекомендації наукового колективу Академії будуть взяті до уваги народними депутатами України при підготовці законопроекту «Про судоустрій і статус суддів» на друге читання. Водночас розуміємо, що лише належного кадрового забезпечення для ефективного функціонування судової влади явно недостатньо. Тут потрібно комплексне вирішення інших питань забезпечення життєдіяльності судової влади: правових, фінансових, організаційно-технічних, процесуальних тощо, що є тривалим і складним процесом, який значною мірою потребує підвищення рівня праворозуміння, місця і ролі суду в суспільстві, зміни ряду норм Конституції України і багатьох законів.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Рабінович П. М. Державна влада / Юридична енциклопедія : в 6 т. — К., 1999. — Т. 2. — С. 85.
2. Сірий М. І. Судова влада / Юридична енциклопедія : в 6 т. — К., 2003. — Т. 5. — С. 699.
3. У державі не може бути кількох судових влад. Матеріали парламентських слухань на тему «Про стан правосуддя в Україні», що відбулися 18 березня 2009 р. // Вісник Верховного Суду України. — 2009. — № 3 (103). — С. 2.
4. Закалюк А. П. Наукове обґрунтування законодавчого регулювання порядку добору та рекомендації до призначення кандидатів на посаду судді // Вісник Академії правових наук України. — 2008. — № 3(54). — С. 222–233; Закалюк А. П., Томкіна О. О. Запобігання корупції та іншій недоброчесності у судочинстві як кримінологічна проблема // Право України. — 2008. — № 5. — С. 61–66; Томкіна О. Наукові засади застосування в процесі добору кандидатів на посади суддів методів професійного відбору // Вісник Академії правових наук України. — 2008. — № 3. — С. 243–245.
5. Томкіна О. О. Перелік професійно важливих здібностей та якостей особистості судді : потреба, розробка та застосування // Судова практика. — 2009. — № 7. — С. 9–13.

СТВОРЕННЯ НАУКОВО ОБҐРУНТОВАНОЇ СИСТЕМИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ — ГОЛОВНА МЕТА СУДОВОЇ РЕФОРМИ



Д. ПРИТИКА
*доктор юридичних наук,
академік АПрН України*

Україна на конституційному рівні проголосила себе правовою державою, у центрі уваги якої перебуває людина, її права і свободи. Саме у контексті гарантування і забезпечення прав людини і громадянина на рівні міжнародних стандартів в Україні відбувається розвиток конституційного процесу, реформування політичної, правової та судової системи. Реформування судової системи і судочинства є надзвичайно важливим питанням, яке пов'язане зі становленням суду як дійсно незалежної й самостійної гілки державної влади. Зрозуміло, що без реальної незалежності суддів не можна говорити про неупереджений захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Конституція України проголосила основні демократичні цінності перебувати в усіх сферах суспільства, дала новий поштовх для розбудови української державності. З огляду на це в державі, яка прагне стати демократичною та правовою, суд має бути авторитетним, незалежним, справедливим та самостійним. Необхідно, щоб громадяни бачили у ньому не бюрократичну установу, а реального гаранта їх прав, надійного захисника їх інтересів. Од-

нією з передумов становлення в Україні правової держави є реалізація ст. 3 Конституції України, згідно з якою найвищою соціальною цінністю в Україні повинна стати людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини повинні стати головним обов'язком держави.

Відповідно до поділу державної влади захист конституційних прав людини здійснюється судами України, правові засади організації діяльності яких та порядок здійснення правосуддя повинні відповідати міжнародним стандартам. Щоб досягти цих стандартів необхідно реформувати всі інститути державної влади.

19 травня 2007 р. Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла Резолюцію «Функціонування демократичних інститутів в Україні». В ній рекомендується Україні провести реформування судової системи на основі Концепції вдосконалення судівництва, затвердженої Президентом України в травні 2006 р.

На виконання цієї Резолюції Парламентом робляться реальні кроки щодо вдосконалення судової влади, але вони є недостатніми.

© Д. Притика, 2009

Проведення судової реформи з метою підвищення ефективності захисту прав людини, доступності для всіх справедливого правосуддя зумовило потребу в формуванні розгалуженої системи судових органів, їх відповідності принципам правової, демократичної, соціально орієнтованої держави. Це завдання потребує докорінної зміни у сфері здійснення правосуддя, впровадження міжнародних стандартів та практики здійснення судочинства Європейського суду. Крім того, умови ринкових перетворень, спрямованість на входження у світовий і європейський простір вимагають відповідних перетворень у всіх сферах суспільного життя, адаптації основних державних інституцій до найкращих міжнародних зразків. Чи не найбільшою мірою це стосується саме судової влади, як гаранта захисту прав і свобод людини і громадянина у державі [1].

Судова реформа неможлива без врахування надбань людства у сфері правосуддя. Більша поінформованість про діяльність судів у більшості демократичних країн світу безпосередньо впливає на правосвідомість суспільства, в тому числі у нормотворчій діяльності. Реалізація цього досвіду знаходить своє відображення у ст. 9 Конституції України, згідно з якою, якщо на обов'язковість чинних міжнародних договорів надана згода Верховної Ради України, то ці договори є частиною її національного законодавства. А укладення міжнародних договорів, що суперечать Конституції України, можливе лише після внесення до неї відповідних змін. Отже, в Україні разом із національним законодавством діє частина міжнародного законодавства, яка є обов'язковою для виконання [2].

Конституція України 1996 р. передбачає створення нової судової системи,

яка повністю відповідатиме міжнародним стандартам та міжнародним зобов'язанням України і створить умови для реального захисту прав людини.

Як показує світовий досвід, правильно організована система судів є однією з гарантій справедливого та ефективного правосуддя. Система судів в Україні після перших кроків реформування процесуального законодавства під час «малої судової реформи» перестала у повній мірі задовольняти потреби суспільства. Прийняття Верховною Радою України нового Закону України «Про судупроцесуальних кодексах України» не тільки не вирішило цієї проблеми, а й загостило її. Адже підготовка цього Закону була відірвана від розробки проектів нових процесуальних кодексів та світового досвіду.

Що ж до ролі правосуддя в Україні, то вона є надзвичайно важливою як для суспільства в цілому, так і для подальшого розвитку та становлення судової системи нашої держави.

Нагадаю, що відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Усі ці три гілки влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Слід застерегти всіх нас від спрощеного трактування цього принципу як суто механічного поділу державної влади на три гілки. Сутність поділу полягає у попередженні зловживання владою, її монополізації, концентрації. Реальне досягнення цілей правової держави можливе лише за умови теоретичного осмислення, законодавчого закріплення і практичної взаємодії незалежних, таких, що взаємно доповнюють один одного, законотворчих, виконавчих і судових органів державної влади [3].

Щодо України, то спроба законодавчого закріплення поділу влади була зроблена ще на початку XVIII ст. у відомому документі «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорізького», написаного П. Орликом у 1710 р., проте до глибокого осмислення і реального, послідовного втілення у життя цього принципу ми підходимо лише у наші дні.

Головною метою конституційного поділу влади, поза сумнівів, є, насамперед, сприяння забезпеченню прав і свобод людини і громадянина через попередження і обмеження можливості зазіхання тих чи інших політичних сил на абсолютну владу.

Узагальнюючи та оцінюючи діяльність усіх судів України, можна дійти висновку, що вони захищають порушені права громадян та юридичних осіб, тобто справляються зі своїми завданнями. Але, на жаль, все ще допускається безліч порушень у роботі судів усіх рівнів. Ставши загальноживаним, такий термін, як рейдерство, що здійснюється в тому числі за допомогою суддівського корпусу, відбувається незаконний перерозподіл власності, зриваються програми приватизації тощо.

Усе це свідчить про те, що рівень судочинства потребує якісного вдосконалення. До цього нас зобов'язують вимоги Загальної декларації прав людини, проголошені Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10 грудня 1948 р., Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ратифікована Україною в 1997 р., щодо забезпечення права на судовий захист. Але останнім часом деякі політичні сили замість дійсного реформування судової системи, прагнучи забезпечити себе можливістю так чи інакше впливати на суд, готові навіть зруйнувати основи судової системи та послабити її як са-

мостійну складову державної влади. Це підтверджується моніторингом незалежності судової влади, який проведений Центром суддівських студій та Всеукраїнською незалежною судовою організацією. Відповідно до результатів моніторингу одним із найсуттєвіших факторів, що негативно впливає на стан незалежності суддів, на думку суддів, прокурорів, адвокатів та представників громадських організацій, є винесення окремими суддями сумнівних рішень, а також втягання суддів у політичну боротьбу. На думку суддів, неправомірне використання посадовими особами законодавчої та виконавчої влади владних повноважень, пов'язаних із призначенням, обранням, звільненням суддів, притягненням їх до відповідальності, призначенням на адміністративні посади, суттєво впливає на стан незалежності суддів. Усе це, крім інших наслідків, впливає на імідж судової влади. Зрозуміло, що це відбувається через те, що на розгляд судів іноді надходять справи, які є результатом жорсткої політичної боротьби і мають для суспільства великий резонанс.

Якщо поглянути на стан здійснення правосуддя в іноземних державах, то для судових систем багатьох країн світу характерні множинність та багатоланковість. Множинність (плюралізм) судових систем знаходить своє відображення в тому, що в кожній країні, як правило, діють суди: 1) загальної юрисдикції (цивільні та кримінальні); 2) спеціальної юрисдикції (адміністративні, трудові, податкові тощо), зокрема у Франції діють Суди у справах сільськогосподарської оренди та найму, Суди у справах соціального страхування; в Англії: Комерційні суди, Суди у морських справах).

Багатоланковість судової системи характеризується наявністю в ній:

1) судів першої інстанції (суди обмеженої юрисдикції, необмеженої юрисдикції та мирові суди); 2) суди середньої ланки — які здійснюють апеляційне провадження; 3) вищий судовий орган — Верховний Суд, що діє як єдиний для всієї країни судовий орган і здійснює заключну стадію перевірки судових актів та забезпечує єдину практику й тлумачення права на території держави.

У деяких країнах діє декілька вищих судових органів, наприклад, у Німеччині діють декілька федеральних судів, на які покладені ці функції [4].

У рамках міжнародного співтовариства виникає проблема забезпечення загальних стандартів здійснення судочинства, яке покликане здійснювати захист порушених прав та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Відповідно до одного із визначень, що наведені в тлумачних словниках англійської мови, стандарт (*standard*) — це ознака певного явища, яка встановлена компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Стандарт є певним зразком, що береться за вихідний для порівняння з ним інших схожих об'єктів чи явищ.

Як відомо, міжнародні стандарти судочинства вироблені такими міжнародними організаціями, як РЄ, ОБСЄ, ЄС. Саме в актах Ради Європи містяться детально регламентовані гарантії прав особи в судовому процесі, певні стандарти такого процесу. До них можна віднести Договір про заснування РЄ, Європейську культурну конвенцію (19 грудня 1954 р.), Європейську соціальну хартію (18 жовтня 1961 р.), Рамкову конвенцію про захист національних меншин (міноритарних мов), Європейську хартію місцевого самоврядування, крім того, право РЄ складають рекомендації Комітету міністрів, резолюції Парла-

ментської Асамблеї Ради Європи та рішення Європейського суду з прав людини (далі — Європейський суд).

До найважливіших міжнародних актів, які визначають основні принципи та стандарти правосуддя, належать — Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини 1950 р. (ратифікована відповідно до Закону України від 17 липня 1997 р. № 475/97); Рекомендація (84) 5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо принципів цивільного судочинства, спрямованих на вдосконалення судової системи; Європейська хартія про закон «Про статус суддів», ухвалена 10 липня 1998 р.; Рекомендація № 94 (12) «Незалежність, дієвість та роль суддів», ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 13 жовтня 1994 р.; Регламент Європейського суду з прав людини від 4 листопада 1998 р.

Наскільки ж правосуддя України відповідає міжнародним стандартам?

Хочу зробити посилання на один із пунктів (п. 13) Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи: «Асамблея засуджує той факт, що судова система України систематично використовується неналежним чином іншими гілками влади, а найвищі посадові особи не виконують рішення суддів, що свідчить про руйнування цієї ключової демократичної інституції. Незалежне та неупереджене правосуддя є передумовою існування демократичного суспільства, що керується верховенством права. Звідси гостра необхідність проведення комплексної судової реформи».

Сутність цієї Резолюції чітко і послідовно ґрунтується на певних засадах, вироблених міжнародною практикою. Так, у Основних принципах незалежності судочинства Організації Об'єднаних Націй, Конвенції з

прав людини та Рекомендаціях Комітету міністрів для країн — членів Європейської ради щодо незалежності та ролі судів деталізуються принципи, на яких має ґрунтуватися судова система. Зазначені у цих положеннях загальні ознаки судоустрою можна систематизувати таким чином.

Судді повинні бути незалежними; це означає, що їх рішення не підлягають ніякому перегляду, крім спеціальних судових процедур, передбачених законом, а суддям гарантується перебування на посаді до досягнення певного віку, або до закінчення встановленого строку перебування на посаді; оплата праці суддів має забезпечуватись законом.

Судді повинні мати достатні повноваження для виконання своїх обов'язків здійснювати правосуддя і судочинство.

Суддя повинен приймати рішення без будь-яких прямих або непрямих обмежень, стороннього впливу, тиску, погроз чи втручань; судді не зобов'язані інформувати про обставини справ осіб, які не є учасниками судового процесу.

Судді повинні робити фактичні висновки за наявних доказів, дотримуватись процедури ведення засідання й заслуховування свідків, правильно застосовувати закон і виносити остаточне рішення.

Справу не можна відкликати від певного судді, не маючи на те достатніх підстав.

Розподіл справ між суддями не повинен відбуватися за бажанням осіб, які можуть бути зацікавлені у вирішенні справи.

Критеріями призначення суддів мають бути висока кваліфікація, бездоганна репутація, відданість ідеалам правосуддя, а порядок добору суддів повинен бути чітко визначеним.

Повинен існувати справедливий порядок розгляду дисциплінарних справ щодо суддів.

Тому влада мусить створювати відповідні умови для ефективної діяльності судів, зокрема, наймати потрібну кількість суддів і забезпечувати належну їх підготовку, надавати в їх розпорядження відповідний персонал, а також дбати про те, щоб статус та винагорода суддів відповідали їх професії й відповідальності.

Останнє положення безпосередньо зумовлює діяльність держави щодо створення такої організації судової системи, яка б забезпечила реалізацію права громадянина на судовий захист і справедливе судочинство.

Зрозуміло, незалежність не є самоціллю, це найперша і необхідна умова гідного виконання судом покладеної на нього функції. Слід зауважити, що незалежність судової влади не означає її повної ізоляції від законодавчої та виконавчої. В жодній із сучасних систем не існує «чистої» моделі поділу влади. Сам Ш. Монтеск'є не вірив у цю «чисту» модель, коли всі гілки влади повністю відокремлені одна від одної. Демократичний режим передбачає рівновагу між цими гілками, між владою більшості та демократичними цінностями. Ця рівновага є неможливою при повній ізоляції, за умов, що кожна влада діє самостійно, окремо від інших, без взаємодії, без взаємного врівноваження та контролю. Це приведе, зрештою, до зосередження влади в одній із гілок. Отже, сучасна концепція не передбачає «чистої» моделі поділу влади, швидше, більш гнучку модель, за якої кожен інститут повинен здійснювати свої повноваження, свої функції за наявності взаємних стримувань і противаг.

Приведені обґрунтування вкотре засвідчують необхідність усвідомлення концептуальних засад правосуддя, покладених в основу Конституції України, які визначають судову владу

не лише інструментом у розв'язанні суперечностей, що виникають у суспільстві, а й рівноправним партнером законодавчої й виконавчої влади у врегулюванні суспільних процесів.

У процесі реформування системи правосуддя ми вже пройшли певні етапи і маємо відповідні позитивні як практичні, так і теоретичні напрацювання, які повинні враховуватись при створенні нової законодавчої бази щодо подальшої розбудови організаційної структури судів України.

На жаль, існуюча на сьогодні в Україні система здійснення правосуддя є розбалансованою, не відповідає європейським стандартам і не гарантує право особи на справедливий суд, а отже, не вважається дієвим інститутом захисту прав людини. Рівень довіри до судів з боку суспільства прирівнюється до рівня довіри до політичних інститутів і є вкрай низьким. Численні хаотичні й суперечливі законодавчі ініціативи, спрямовані на зміну системи правосуддя, свідчать про те, що процес реформування є непослідовним, а політики, та й, власне, фахівці, не мають узгодженого бачення того, якою має бути судова система. В цій ситуації провідним вченим у галузі судоустрою і судочинства, судовому корпусу, політикам різних ідеологічних поглядів необхідно, нарешті, визначитись із структурою судової системи. Нині більшість учених та практиків схиляються до децентралізованої судової системи, яка буде складатись із місцевих та апеляційних судів, чотирьох вищих спеціалізованих судів, серед яких вищий адміністративний, вищий господарський, вищий кримінальний та вищий цивільний суди, а також Верховного Суду України, який буде здійснювати свої судові функції у пленарному режимі. Таку структуру судової системи підтримує також знач-

на частина парламенту, про що свідчать результати парламентських слухань «Про стан правосуддя в Україні».

У Рішенні Конституційного Суду України від 11 грудня 2003 р. № 20-рп/2003 (справа про Касаційний суд України) зазначається, що «системний аналіз положень частин другої, третьої, четвертої статті 125 і пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України засвідчує, що побудова системи судів загальної юрисдикції узгоджується зі стадіями судочинства, відповідними формами провадження». Дійсно, у ст. 125 Конституції України передбачено всі ланки, які створюються в системі судів загальної юрисдикції, в тому числі спеціалізованих, для здійснення правосуддя. Згідно з положеннями цієї статті Конституції України система судів загальної юрисдикції формується за принципами територіальності й спеціалізації, а тому системі спеціалізованих судів мають становити місцеві, апеляційні та вищі спеціалізовані суди. Побудова саме такої системи судів загальної юрисдикції є необхідною та обґрунтованою, оскільки велика кількість правових спорів та специфіка їх предмета вимагають, щоб касаційний перегляд здійснював судовий орган із чисельністю суддів більшою, ніж її може забезпечити одна палата Верховного Суду України.

Наявність запропонованої системи судів загальної юрисдикції зможе забезпечити правосудність судового рішення.

На сьогодні, всупереч цьому Рішенню Конституційного Суду України та нормам прямої дії Конституції України, в Україні спеціалізовані суди сформовано лише в межах адміністративної та господарської юстиції, в межах кримінальної та цивільної юстиції система судів залишилася за зразком радянських часів.

Існуюча система судів загальної юрисдикції не відповідає вимогам Конституції України, видам та стадіям судочинства. Верховний Суд України у цивільних та кримінальних справах діє як суд двох інстанцій. Незважаючи на обмеження процесуальним законом права на касаційне оскарження, Верховний Суд України залишається переважаним цивільними справами. Судові рішення Верховного Суду України часто не можуть бути орієнтиром для однакового застосування законів судами, оскільки з деяких питань складається суперечлива судова практика не лише між судовими палатами цього суду, а й у рамках однієї судової палати.

Однією з найважливіших гарантій справедливого і ефективного правосуддя є правильно організована система судів та органів, які забезпечують функціонування судової влади.

За таких обставин головною метою реформи є створення науково обґрунтованої системи правосуддя в Україні. А завданнями є визначення шляхів удосконалення законодавства у цій сфері, усунення негативних тенденцій, що сталися внаслідок непослідовності у здійсненні попереднього, так званого першого етапу судової реформи, забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції, посилення гарантій незалежності суддів, якісне підвищення фахового рівня суддівського корпусу, підвищення статусу суддів у суспільстві, істотне поліпшення умов їх професійної діяльності, радикальне поліпшення стану виконання судових рішень, створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів, вдосконалення процесуального законодавства тощо.

При цьому стандарти здійснення судочинства в Україні можна визначити як систему правових норм, принципів та правових звичаїв, що встановлюють обов'язковий (мінімальний) рівень гарантованості прав громадян та юридичних осіб та способи реалізації цих прав.

Зокрема, принципи господарського процесуального права класифікуються на принципи: законності у господарському процесі, диспозитивності, змагальності, процесуальної рівності сторін, безперервності [5], незалежності суддів і підкорення їх лише Конституції та законам, рівності юридичних осіб і громадян перед законом і судом, державної мови судочинства.

З урахуванням доктринальних положень джерел права у рамках регіональних міжнародних організацій, виходячи із загальних засад демократичного ладу, забезпечення верховенства права, основних прав і свобод, система стандартів розгляду судових справ у господарських судах України може бути подана так:

1. Право на доступ до суду.

2. Право на справедливий судовий процес, що передбачає: розгляд справи судом, створеним на підставі закону; незалежність та неупередженість суду; публічний розгляд справи та проголошення рішення суду; справедливий судовий розгляд; розгляд справи впродовж розумного строку.

3. Ефективність судового захисту та дієвість рішення суду.

У цілому правила судової процедури мають слугувати ухваленню справедливого і правосудного рішення у справі. Тому вони будуються на засадах, які дають рівні гарантії учасникам процесу щодо судового розгляду їхніх справ. Серед таких засад ідеологічного значення набувають: законність, диспозитивність, змагальність, розумні строки розгляду справи, відкритість.

Вплив міжнародного права на національні правові системи визначається насамперед через конституційний механізм визначення його норм.

Щоб бути здатним регулювати відносини за участю фізичних та юридичних осіб, правила, що містяться у міжнародному праві, повинні увійти у національну правову систему в певному порядку.

На сьогодні правова система України не відповідає достатньою мірою стандартам РЄ у сфері судочинства, закріплених у багатосторонніх договорах, що укладаються в рамках РЄ.

Хочу звернути увагу на господарське судочинство як на особливий процесуальний порядок розгляду спорів судом, що забезпечує судовий захист прав, свобод та законних інтересів учасників правовідносин, які виникають у сфері здійснення підприємницької діяльності.

Які саме міжнародні стандарти можуть бути враховані в нормах національного господарського процесуального законодавства? На мою думку, слід виходити з міжнародних нормативно-правових актів, які є фундаментом основних засад судочинства будь-якої демократичної, правової держави, якою проголосила себе й Україна.

Такий фундамент демократичних засад господарського судочинства я разом зі своїми колегами-суддями господарських судів спробував побудувати у новому проекті ГПК України (далі — проект Кодексу), який вніс на розгляд Верховної Ради України 6 березня 2008 р. (реєстраційний № 2178). У цьому проекті хочемо реалізувати такі міжнародні стандарти:

1. Право на доступ до суду. У правовій державі кожному гарантується право на суд. Це положення знайшло своє відображення у Конституції України.

Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на захист

своїх прав і свобод у суді. Кожна людина має право на справедливий і відкритий розгляд справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом. Ця норма Конституції України кореспондується зі ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини (далі — Конвенція).

Право на доступ до суду реалізується у запропонованій редакції ст. 5 проекту Кодексу, відповідно до якої право на звернення до господарського суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав та інтересів, які виникають у процесі господарської (підприємницької) діяльності, мають суб'єкти господарювання (суб'єкти підприємницької діяльності) — фізичні й юридичні особи, в тому числі іноземні суб'єкти господарської (підприємницької) діяльності. Крім того, статтею передбачено, що право на звернення до господарських судів на підставі законодавства гарантується. Угода про відмову у зверненні до господарського суду є недійсною.

Право доступу до суду охоплює також систему правової допомоги: прийнятності розміру судового збору за звернення до суду заявника; встановлення достатніх строків для подання відповідної заяви; можливість вжити заходів щодо забезпечення розгляду справи в розумні строки та виконання судового рішення.

Розміри ставок державного мита, встановлені ст. 3 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» дозволяють суб'єктам господарювання реалізовувати право на справедливий суд. Водночас, враховуючи складне фінансове становище виробничих підприємств і більшості підприємств сільського господарства, доцільно було б надати можливість господарському суду таким суб'єктам

господарювання розстрочувати та відстрочувати сплату судових витрат, а в певних випадках і звільняти від них.

Важливе значення для реалізації права доступу до суду та справедливого розгляду справи має можливість мати свого захисника в судовому процесі (ст. 20 проекту Кодексу). Керуючись тим, що Конвенція є частиною національного законодавства України, можна дійти висновку, що відповідно до взятих міжнародно-правових зобов'язань Україна повинна забезпечувати кожній особі право на правову допомогу як під час провадження у кримінальних справах, так і під час судового провадження з інших категорій справ. З цього випливає, що в господарському процесуальному праві слід передбачити можливість призначення захисника у справах, де відповідачем є особа, яка неспроможна користуватися його послугами на власний вибір, оскільки відсутні достатні фінансові засоби (це стосується насамперед сільськогосподарських підприємств, коли вони виступають відповідачами у справах щодо стягнення боргів за минулі періоди).

Важливе значення для доступу до суду в розумінні Конвенції має наявність створеного на підставі закону «суду» та наявність у нього достатніх повноважень, щоб приймати рішення щодо всіх аспектів спору. Також такий суд повинен відповідати вимогам незалежності й безсторонності. В розумінні Конвенції поняття «незалежний суд» охоплює два основних аспекти: незалежність від виконавчої влади і від сторін.

2. Право на справедливий суд. Право на справедливий судовий процес передбачає дотримання у господарському процесі принципу змагальності сторін, який закріплено у ст. 17 проекту Кодексу. Згідно з вимогами цієї статті сторони та інші особи, які бе-

руть участь у справі, обґрунтовують свої вимоги та заперечення представленими суду доказами, а господарський суд створює необхідні умови для встановлення фактичних обставин справи і правильного застосування законодавства. Принцип змагальності забезпечує повноту фактичного і доказового матеріалу у справі, що є важливою умовою істини.

Змагальність у господарському суді істотно впливає на весь процес формування і дослідження фактичного матеріалу, що необхідний для розгляду справ, які надходять, визначає дії сторін та інших учасників процесу із збирання та дослідження доказів, послідовність здійснення цих дій і їх правові наслідки та на роль судді в цьому процесі. Відповідно до принципу змагальності кожна зі сторін у господарському процесі забезпечується широкими можливостями для відстоювання зайнятої нею в спорі позиції (ст. 17 проекту Кодексу).

Що ж до судді, то він зобов'язаний, насамперед, стежити за тим, щоб перераховані права використовувались сторонами сумлінно, координувати всі дії й зусилля сторін з тим, щоб забезпечити всебічне, повне й об'єктивне з'ясування всіх обставин справи, без будь-якого тиску на нього — ні зовнішнього, ні внутрішнього. Тобто суд повинен бути об'єктивно безстороннім, він повинен гарантувати виключення будь-якого обґрунтованого сумніву стосовно його безсторонності. Рішення у справі повинне ухвалюватися на підставі особистого переконання окремого судді в цій справі, а не від впливу чи будь-якої залежності від сторони у справі.

Суддя вважається безстороннім, поки протилежне не буде доведено.

Європейський суд стверджує, що будь-який суддя, стосовно неупередже-

ності якого є обґрунтований сумнів, повинен заявити самовідвід. Принцип безсторонності суду необхідно більш чітко виписати у проекті Кодексу.

Право кожного «на справедливий» розгляд його справи, як і вимога розгляду справи протягом розумного строку, дуже важлива складова ст. 6 Конвенції.

Судовий розгляд згідно з цією статтею визнається справедливим за умови рівного процесуального становища сторін, які беруть участь у справі (ст. 8 проекту Кодексу).

З метою дотримання цього принципу Європейський суд, встановлюючи відсутність процесуальних і фактичних привілеїв у сторін, перевіряє: фактичну змагальність сторін у процесі; незалежність і законність призначення експертів та експертиз; методів отримання доказів; порядок і можливість оскарження судових рішень; можливість участі сторін у розгляді справи на всіх її стадіях тощо.

Вимога розгляду справи протягом «розумного строку» стосується двох аспектів: який строк необхідно брати до уваги і чи можна вважати його розумним?

Під строком розгляду справи згідно з вимогами Конвенції розуміється весь час розгляду справи в судових органах, а також строк фактичного виконання судового рішення. Розумність строку визначається залежно від обставин справи, складності спору, поведінки сторін у процесі тощо (ст. 168 проекту Кодексу).

3. Право на ефективність судового захисту та дієвість рішення суду. Одним із аспектів принципу верховенства права, на якому ґрунтується право на судовий розгляд, є принцип правової певності (*legal certainty*), який, зокрема, передбачає, що «якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватися сум-

ніву» [6]. Всупереч цьому, копіюючи деякі західні стандарти, парламент України, не враховуючи вимоги статей 124, 125 Конституції України, обмежив повноваження Вищого господарського суду України.

Обмеживши повноваження Вищого господарського суду України, законодавець водночас поклав на нього обов'язки з перевірки в касаційному порядку рішень господарських судів України. Така ситуація привела господарське судочинство до проблеми «подвійної касації».

У справі Європейського суду «Совтрансавто-Холдинг» проти України» Суд зазначив, що «можливість неодноразового скасування остаточного судового рішення не відповідає принципу правової визначеності, який є одним з основних елементів верховенства права за змістом статті 6 § 1 Конвенції». Таким чином, розгляд Верховним Судом України справи після прийняття «остаточного» рішення Вищим господарським судом може бути визнаний Європейським судом як такий, що порушує ст. 6 § 1 Конвенції.

Зрозуміло, що судові рішення, яке вступило в законну силу, має зміст тільки тоді, коли воно виконується. Обов'язковість виконання рішення господарського, як і будь-якого іншого, суду в національному законодавстві закріплено у ст. 124 Конституції України та ст. 115 ГПК України.

Поряд із встановленою обов'язковістю щодо виконання постанов, ухвал господарського суду, в умовах сьогодення існує багато проблем із фактичним їх виконанням. Вони пов'язані з відсутністю достатніх коштів у боржника, з навмисним ухиленням боржника від виконання судового рішення, та, зрештою, із великим навантаженням у роботі органів Державної виконавчої служби.

Крім того, на нашу думку, існує не до кінця продумана процедура видачі наказів на виконання рішення господарського суду, яке вступило в законну силу. Місцеві господарські суди не завжди видають накази для виконання судових рішень, які набрали законної сили, до надіслання касаційних скарг разом із матеріалами до касаційної інстанції [7]. Водночас така ситуація стала допустимою через відсутність вписаної чіткої процедури направлення справи після апеляційного перегляду у разі подання касаційної скарги до Вищого господарського суду України, оскільки направлення справи до ВГСУ може здійснювати і місцевий господарський суд, і апеляційний (без повернення справи до суду 1-ї інстанції).

Реалізація вимог ст. 6 Конвенції у господарському судочинстві, як і в інших процесуальних кодексах, є вкрай необхідною.

У проєкті ГПК № 2178 зроблена спроба привести ряд норм господарського судочинства у відповідність до міжнародних стандартів, проте без запровадження міжнародних стандартів в усіх сферах діяльності державних органів управління та інших судах України позитивних зрушень у становленні незалежного, авторитетного, справедливого суду в державі не буде.

Дивними видаються пропозиції, які деінде лунають, щодо ліквідації господарських судів.

Оглядаючись на більш ніж 18-річне існування системи господарських судів, можна з упевненістю дійти висновку, що без господарського судочинства було б неможливим становлення ринкових відносин в Україні та їх цивілізований подальший розвиток. Саме господарська юрисдикція забезпечила реалізацію та закріплення демократичної ідеї переходу існуючої раніше планової економіки і доміну-

вання державної власності в русло законодавчо врегульованих правовідносин, спрямованих на обов'язкове врівноваження інтересів державної та приватної власності.

Саме господарські суди взяли на себе відповідальність з розгляду таких нових спорів, як банкрутство господарюючих суб'єктів, спорів між релігійними конфесіями, податкові спори, комерціалізація і приватизація, спори, пов'язані із захистом інтелектуальної власності та земельні спори, захист права власності та захист від недобросовісної конкуренції.

Господарська юрисдикція стала не лише інструментом вирішення спорів, а й своєрідним барометром, на якому відображаються всі суспільно-економічні проблеми, будь-які негаразди в економіці, що породжувало оперативну потребу в їх вирішенні. Господарські суди, очолювані Вищим господарським судом України, та їх судова практика є точними індикаторами економіки, відображенням процесів, що в ній відбуваються.

Тому надзвичайно помилковою є ідея деяких політиків щодо ліквідації господарських судів як системи спеціалізованих судових органів, та об'єднання їх із загальними судами.

Недопустимо дорого для молодої держави руйнувати те, що так тяжко було побудовано, те, що себе виправдало, щоб потім знову будувати. Тому господарську юрисдикцію на сьогоднішньому етапі судової реформи необхідно вдосконалювати, розвивати як єдину, що здатна захищати економічні права підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів підприємницької діяльності, а також громадян як одного з основних напрямів будівництва правової держави.

Провідні науковці, правники, підприємці та пересічні громадяни з пев-

ними досвідом вважають, що всі розмови щодо ліквідації інституту господарського судочинства є деструктивними. Проведення будь-яких реформ судової системи не повинно здійснюватись без ретельного аналізу наслідків запровадження цих змін для економічних і суспільних відносин.

Наведені обґрунтування вкотре засвідчують потребу в усвідомленні концептуальних засад правосуддя, покладених в основу Конституції України, що визначають судову владу не лише як інструмент у розв'язанні суперечностей, які виникають у суспільстві, а й як рівноправний партнер законодавчої й виконавчої влади у врегулюванні суспільних процесів.

У розвинених демократичних країнах суд стоїть врівень, якщо не вище, інших гілок влади. Саме суд є основою держави, саме він покликаний захищати Конституцію і ті цінності, які в ній задекларовані. Саме він урівноважує суспільство. Найкраща конституція нічого не варта, якщо немає судової системи, яка відповідає за її втілення.

Підсумовуючи викладене, хочу зазначити, що головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади, створення нового законодавства й удосконалення форм судочинства є: розмежування повноважень органів державної влади і забезпечення незалежності судових органів від впливу законодавчої й виконавчої влади; реалізація демократичної ідеї правосуддя, виробленої світовою практикою і наукою; створення системи законодавства про судоустрій, що забезпечувало б незалежність судової влади; забезпечення спеціалізації судів, у числі яких обов'язково повинні бути господарські суди; чітке визначення компетенції різних учасників судової системи тощо. А завданнями є визначення шля-

хів удосконалення законодавства у цій сфері, усунення негативних тенденцій, що сталися внаслідок непослідовності у здійсненні попереднього, так званого першого етапу судової реформи, забезпечення доступного та справедливого судочинства, прозорості в діяльності судів, оптимізації системи судів загальної юрисдикції, посилення гарантій незалежності суддів, якісне підвищення фахового рівня суддівського корпусу, підвищення статусу суддів у суспільстві, істотне поліпшення умов їх професійної діяльності, радикальне поліпшення стану виконання судових рішень, створення можливостей для розвитку альтернативних (позасудових) способів розв'язання спорів, удосконалення процесуального законодавства тощо.

Потребує нагального вдосконалення система підготовки кадрів для судів, яка повинна охоплювати всі стадії процесу набуття та підвищення кваліфікації суддів, починаючи від запровадження спеціальної програми підготовки майбутніх суддів у вищих навчальних закладах та проходження стажування у різних сферах юридичної діяльності, насамперед пов'язаних із його майбутньою суддівською спеціалізацією.

Крім того, необхідно вдосконалити процесуальні кодекси. Запровадити допуск до апеляції та допуск до касації. Це дасть змогу суттєво розвантажити суддів та підвищити якість правосуддя.

Потребує реформування і Верховний Суд України, який має уособлювати правову мудрість нації та формуватись за рахунок найкращих наукових і практичних кадрів правознавців, що є в Україні. Нагальною є потреба у кадровому зміцненні експертних підрозділів цього суду та вдосконаленні механізму використання їх потенціалу.

З огляду на передбачений Конституцією України порядок призначення на адміністративні посади суддів Верховного Суду України та Конституційного Суду України пленумами цих судів, вважаю, що цей конституційний принцип є правовою підставою для запровадження аналогічного порядку у вищих спеціалізованих судах та інших судах загальної юрисдикції, згідно з яким обрання суддів на адміністративні посади у вищих спеціалізованих судах повинно здійснюватися пленумами цих судів, а в інших судах загальної юрисдикції — органами суддівського самоврядування.

Крім того, з метою недопущення запровадження в Україні різних рейдерських схем щодо незаконного заволодіння майном та коштами під-

приємств усіх форм власності, в тому числі комерційних банків, забезпечення економічної безпеки держави, необхідно Парламенту розглянути як невідкладні законопроекти про розмежування юрисдикції господарських та адміністративних судів у якомога коротший термін, шляхом віднесення до підсудності господарських судів спорів, що виникають з господарських відносин, і стороною в яких є суб'єкт господарювання, в тому числі актів з питань регулювання та контролю господарської діяльності.

Верховна Рада України повинна законодавчими актами забезпечити дійсну незалежність судової гілки влади та недопущення впливу на суддів з боку будь-яких органів чи посадових осіб держави.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Шицький І.* Місцеві господарські суди як юридичні особи публічного права // *Право України.* — 2005. — № 4. — С. 96.
2. *Конституція України* від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України.* — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. *Еришов В. В.* Суд в системе государственной власти // *Государство и право.* — 1992. — № 8. — С. 31.
4. *Слисеев Н. Г.* Цивільне процесуальне право зарубіжних країн. — М., 2004. — С. 91.
5. *Арбитражный процесс* / под ред. М. К. Треушникова. — М., 1995. — С. 39–40; *Арбитражный процесс* / под ред. В. В. Яркова. — М., 1998. — С. 40–61.
6. *Рішення* Європейського суду з прав людини у справі *Brumsrescu v/Romania* від 28 жовтня 1999 р. № 28342/95.
7. *Притика Д. М.* Сучасний стан та перспективи розвитку господарського судочинства // *Вісник господарського судочинства.* — 2005. — № 4. — С. 9.

Висновки до актуальної теми

1. Сьогодні слід визнати, що система судової влади в Україні, рівень правосуддя набули загрозливих руйнівних форм, а суди фактично втратили довіру людей.

2. У процесі проведення судової реформи необхідно наголосити на неухильному дотриманні європейських стандартів, основоположних принципів, які стосуються судового устрою і судочинства. Без послідовного і неухильного впровадження у судову владу європейських і міжнародних цінностей практично неможливо подолати в ній негативні явища і, насамперед, корумпованість значної частини її носіїв.

3. Організаційну структуру судової системи в Україні слід вибудувати за принципами територіальності та спеціалізації як систему поліцентричну, децентралізовану, інституційну, що є найважливішою гарантією забезпечення доступності й справедливості судочинства, незалежності суддів, верховенства права тощо.

4. У питанні добору і навчання суддівських кадрів, призначення й обрання на посади суддів необхідно дотримуватися певних європейських і міжнародних стандартів — прозорості, відкритості (запровадження, зокрема,

відкритого конкурсного відбору), унеможливлення виникнення неформальних зобов'язань майбутнього судді перед особами, які можуть впливати на цей процес, недопущення впливу (тиску) на формування суддівського корпусу з боку інших державних органів, політичних партій, бізнесових структур тощо. При цьому важливо зберегти один із основних здобутків цивілізації у сфері судоустрою — принцип незмінюваності суддів, що повністю відповідає європейській практиці.

5. Призначення суддів на адміністративні посади в судах та звільнення їх з цих посад має здійснюватись незалежними органами (зокрема, Вищою радою юстиції), до складу яких повинні входити висококваліфіковані фахівці, більшість серед яких мають становити представники суддівського корпусу.

6. Принцип доступності правосуддя, який є загально визнаним у світовій практиці, є багатоаспектним і забезпечується, насамперед, оптимальною побудовою судової системи: територіальною наближеністю до населення, чіткою визначеністю юрисдикції суду, компетентністю суддів, стабільністю судової системи тощо. Надзвичайно важливе значення для забезпечення доступності правосуддя мають його організаційно-правові гарантії: недопустимість відмови судів у розгляді справ їхньої юрисдикції; дотримання судами розумних строків розгляду справи; необтяженість судової процедури зайвими формальностями; доступність правової допомоги для громадян; доступ громадян до судових рішень; їх неухильне виконання тощо. Важливою складовою доступності правосуддя є доступність механізмів оскарження судових рішень; інстанційна побудова судової системи, чітка визначеність юрисдикції апеляційних та касаційних судів тощо. Необхідною умовою доступності правосуддя є його матеріальна складова. Судові витрати не повинні бути перешкодою для судового захисту; вимогу про доступність правосуддя не буде дотримано, якщо не буде створена ефективна система надання правової допомоги для людей з низьким рівнем достатку. Запровадження інституту мирових суддів, які розглядають за спрощеною процедурою дрібні цивільні й кримінальні справи, також має безпосереднє відношення до проблеми доступності правосуддя.

7. Хоча на цей час в Україні на законодавчому рівні встановлено чимало гарантій незалежності й недоторканності суддів, проте реальний стан їх дотримання залишається далеко не визначальним для суспільної правосвідомості. Для того щоб судова влада в Україні дійсно, а не декларативно, стала самостійною, незалежною, потрібно позбутися такого явища, як візантизм, коли за зовнішньою видимістю сприйняття всього прогресивного, накопиченого європейською цивілізацією (а незалежність суду і суддів — один із її найвагоміших здобутків) зберігається влада азіатського типу з її інтригами, брутальними торгами, корупцією, звичкою жити за «поняттями», а не за Конституцією та законами.

8. Завдання судової влади у демократичному суспільстві полягає в тому, щоб в юридичних конфліктах забезпечити панування права, гарантувати права людини у судовому процесі та встановити у кожній розглянутій справі її істинні обставини. Однак в Україні нині існує серйозна проблема забезпечення права людини на справедливий суд відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Причина — корумпована судова система. Головна причина широкомасштабної, всеохоплюючої корупції в усіх владних структурах — самовпевнена безкарність. Її подолання можливе лише з руйнуванням цивілізаційних механізмів, на яких корупція тримається і якими підживлюється.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Інтерв'ю завідувача відділу правових проблем
місцевого самоврядування Науково-дослідного
інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування АПрН України
П. Любченка — головному редакторові журналу
«Право України», академіку О. Святоцькому*



П. ЛЮБЧЕНКО

*доктор юридичних наук,
завідувач відділу правових проблем
місцевого самоврядування
Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого
самоврядування АПрН України*



О. СВЯТОЦЬКИЙ

*головний редактор журналу
«Право України»,
доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України*

Вступне слово головного редактора

Процес реформування місцевого самоврядування в Україні триває вже 18 років. Проте реального реформування так і не відбувається. Як результат, — ми отримали поглиблення процесів відсторонення людини від влади, знищення авторитету органів публічної влади на місцях й довіри до неї населення, а в цілому — безлад та безвладдя на місцевому рівні.

На сьогодні очевидним є те, що правова політика у сфері місцевого самоврядування істотно відстає від потреб та реалій сучасного суспільного розвитку. У політикуму відсутні як стратегічне бачення трансформації місцевого самоврядування, так і політична воля та бажання здійснювати реальну реформу в цій царині.

© П. Любченко, О. Святоцький, 2009

У чому причина такого становища? Якою повинна бути доктрина і стратегія, сучасна юридична ідеологія розбудови нової ефективної моделі територіальної організації влади, місцевого самоврядування?

Відповісти на ці запитання юридичний журнал «Право України» звернувся до провідного вченого-правознавця у галузі державного будівництва і місцевого самоврядування, доктора юридичних наук — П. Любченка.

**1. Запитання Олександра Святоцького
Павлу Любченку:**

Шановний Павле Миколайовичу! На початку нашої розмови хотілося б, насамперед, з'ясувати концептуальні підходи сучасної юридичної ідеології щодо визначення поняття та сутності місцевого самоврядування, при цьому, враховуючи світовий досвід, історичні традиції українського народу, а також реалії сьогодення України; системи місцевого самоврядування України.

Відповідь Павла Любченка:

Місцеве самоврядування — це форма самоорганізації населення на місцях, що виявляється в таких соціальних характеристиках, як самоуправління, самодіяльність, саморегулювання, самоконтроль. Як найпростіша природна форма організації управління будь-якої соціальної спільноти, самоврядування проявляється і втілюється у відповідних інституційних формах на всіх етапах еволюції суспільства й може розглядатися як внутрішньоіманентний останньому спосіб координації соціальних зв'язків, що має на меті реалізацію групових потреб завдяки об'єднанню спільних зусиль.

У контексті становлення й розвитку громадянського суспільства в Україні місцеве самоврядування є інститутом, що забезпечує реалізацію прав та свобод людини і громадянина через самоврядне або публічне регулювання суспільних відносин на місцевому рівні й вирішення в інтересах

територіальних громад питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування є багатограним, комплексним політико-правовим явищем, його сутність проявляється в таких аспектах. Це: а) один із фундаментальних принципів конституційного ладу; б) одна з форм народовладдя; в) підсистема публічної влади; г) форма залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; ґ) право територіальної громади; д) системна організація; е) різновид суспільного управління.

Наведені сутнісні характеристики дають змогу виявити достатньо глибокий зріз організаційно-управлінського аспекту реалізації владної функції місцевого самоврядування, спрямованої на налагодження спільної діяльності місцевого співтовариства. Але виконання цієї функції в умовах формально існуючих інститутів самоврядування може здійснюватися по-різному: від адміністративно-авторитарних, бюрократичних методів владарювання (у тому числі заснованих на принципах етнічної чи релігійної винятковості, земляцьких привілеїв, сімейності тощо) до демократичних, які повністю відповідають природі самоуправління.

Для українського населення завжди характерним був високий рівень самоорганізації та самоврядування (віче, ради, збори). Однак протягом часу, коли Україна входила до складу СРСР, традиції самоуправління були значною мірою втрачені, а сьогодні, коли суспільство перебуває у стані

перманентних криз (політичної, економічної, фінансової тощо), годі сподіватися, що місцеве самоврядування буде динамічно відновлюватися й розвиватися.

Нині, оцінюючи місцеве самоврядування в організаційно-управлінському й функціональному аспектах, змушені констатувати, що існують лише формальні підстави для характеристики влади на місцевому рівні як самоврядної (вибори представницьких органів, місцеві референдуми), в країні, насправді, високий рівень відчуження особи від влади. Органи і посадові особи місцевого самоврядування часто діють не стільки відповідно до потреб громади, скільки за вказівками керівництва центральних та місцевих органів виконавчої влади. Вирішення питань місцевого значення здійснюється, переважно за залишковим принципом, без урахування інтересів населення, досить часто в авторитарному режимі. Значною мірою це пояснюється тим, що система місцевого самоврядування в Україні сформувалася на основі радянської системи, від якої отримала у спадок жорстку централізовану вертикальну структуру, методи «ручного керування» і патерналістські традиції стосовно населення. Демократизація суспільства, спроби переходу від прямого адміністрування до самоорганізації та самоврядування виявили значні недоліки існуючої системи управління, її неефективність у нових соціальних умовах. Система органів місцевого самоврядування в Україні не відповідає європейським стандартам, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою і надмірно централізованою, закритою від територіальних громад, громіздкою і відірваною від потреб простої людини. Підтвердженням

такого висновку є опублікований у вересні 2009 р. світовий рейтинг конкурентоспроможності країн Всесвітнього економічного форуму. Серед 133 країн Україна посідає 82-ге місце, а окремо, за якістю інституціонального середовища, — 120-те місце.

Інституційна структура місцевого самоврядування буде життєздатною й ефективною лише у тому разі, коли вона буде створена на основі використання природного потенціалу самоорганізації населення. Наука менеджменту стверджує: лише 15–20 % помилкових рішень допускається через невмілих виконавців, усі інші вади — від недосконалої організації управління. Для удосконалення системно-структурної організації місцевого самоврядування, насамперед, необхідна реформа в ієрархії інститутів, розмежування функцій органів і посадових осіб. Окремі сфери суспільних відносин необхідно взагалі вивести з-під юрисдикції органів публічної влади місцевого рівня, — регуляторами мають стати переважно економічні важелі чи соціальні орієнтири, стандарти. Істотно повинні змінитись розпорядчі та контрольно-наглядові владні функції — через посилення відповідальності, чіткий розподіл повноважень як по вертикалі, так і горизонталі, ефективну взаємодію підсистем публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Населення повинно отримати дієвий і доступний механізм контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Запитання Олександра Святоцького Павлу Любченку:

Якою є на сьогодні чинна нормативна база з питань правового регулювання місцевого самоврядування, який її якісний стан?

Відповідь Павла Любченка:

За час незалежності закладені правові, організаційні, матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування — питанням його організації був присвячений окремий розділ Конституції України, прийняті закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., «Про столицю України — місто-герой Київ» 1999 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р., «Про органи самоорганізації населення» 2002 р. й інші законодавчі акти. Нині муніципально-правові відносини в Україні регулюються кількома сотнями нормативно-правових актів різної юридичної сили. За цих умов надзвичайно складно, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з другого — врахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву ініціативу і прагнення до самоорганізації. Відсутність ряду законів, які б мали визначати загальні принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, призводить до дисгармонії у формуванні цілісної правової системи. Парламент заборгував місцевому самоврядуванню ряд законів, серед яких нова редакція Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», закони «Про місто-герой Севастополь», «Про територіальні громади», «Про територіальний устрій», «Про комунальну власність» та ін.

Потребує невідкладного оновлення законодавство про референдуми, адже зневіра населення у можливість ініціювати місцевий референдум все більш зростає, особливо після кількох невдалих спроб зареєструвати ініціативні групи в містах Києві й Харкові. Необхідно усунути від процесу організації та проведення референдумів

органи й посадові особи, для яких рішення місцевого референдуму може мати негативний характер. Новий закон повинен відповідати загальноприйнятим європейським стандартам у сфері захисту та реалізації політичних прав громадян. Удосконалення потребують механізми безпосереднього прийняття рішень територіальною громадою, необхідно повною мірою гарантувати швидкий та демократичний процес проведення місцевого референдуму, розширити права громадян щодо його ініціювання, мінімізувати можливість адміністративного впливу на ініціаторів референдумів, створити правову основу для втілення результатів місцевого референдуму в життя.

Правова політика у сфері місцевого самоврядування на сьогодні має будуватися на нових засадах. Законодавець керується переважно методом спроб і помилок, часто допускаються просто механічні запозичення тих чи інших юридичних інститутів, конструкцій з іноземного конституційного й муніципального законодавства і використання в законодавчих актах різних концептуальних підходів. У правових актах досить часто не враховуються природа, інтереси й потреби місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти, що визначають статус органів публічної влади на місцевому рівні, мають вади законодавчої техніки (омонімізація, некоректне використання термінів, визначення функцій органів публічної влади без їх конкретизації через компетенцію тощо). Значна кількість правових актів, які регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, донині не приведені у відповідність до положень Конституції України. Безсистемність і суперечливість чинного законодавства є серйозною перешкодою для подальшого розвитку місцевого самовряду-

вання як інституту громадянського суспільства.

3. Запитання Олександра Святоцького Павлу Любченку:

Численні законодавчі проекти та багаторічні спроби реформувати місцеве самоврядування в Україні свідчать про те, що в українського політикуму відсутня політична воля і бажання здійснювати справжню реформу. На Вашу думку, чому у вітчизняного політикуму відсутні воля та бажання здійснити реальну реформу трансформації місцевого самоврядування? Чи існує загалом у нашій державі на сьогодні доктрина і стратегія, сучасна юридична ідеологія нової, ефективної моделі територіальної організації влади, місцевого самоврядування?

Відповідь Павла Любченка:

Багато турботи на словах і дуже мало поки що реальних результатів. Всі основні політичні сили декларують беззастережну підтримку місцевого самоврядування і розуміння необхідності його реформування, однак коли діло доходить до прийняття конкретних рішень, завжди чогось бракує. Отже, це наводить на думку, що нинішній стан справ у системі місцевого самоврядування більшість задовольняє — ні владі, ні опозиції насправді не потрібне розвинене сильне місцеве самоврядування. Органи державної влади, проголошуючи пріоритет розвитку місцевого самоврядування, недостатньо докладають зусиль для послідовної реалізації цього напряму державної політики. Адже слабкими й фінансово залежними органами керувати значно простіше.

Такий стан справ у цій сфері ускладнюється й тим, що на рівні теоретичних досліджень ще й досі не

сформульовано цілісної концепції організації й функціонування місцевої влади. У Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій нашим парламентом, закладені різні концептуальні підходи до визначення поняття, системи і засад місцевого самоврядування. А тому органи публічної влади не мають єдиних конституційно-правових орієнтирів, сучасної юридичної ідеології, що базується на загальноцивілізаційних цінностях і враховує особливості розвитку нашої країни. Відсутність узгодженої стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні негативно впливає на процес формування правової основи і, як наслідок, — на стан правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Водночас слід зазначити, що доктрина місцевого самоврядування поступово починає формуватися, її окремі положення отримують визнання й закріплення у програмних документах політичного характеру, нормативно-правових актах, рішеннях органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Вона сприяє розвитку теорій місцевого самоврядування, його основних завдань, функцій, принципів, формуванню нової галузі — муніципального права, підгалузей права, інститутів, норм, юридичних механізмів, конструкцій, а також удосконаленню методологічного інструментарію. Різні погляди правознавців, концепції й програми розвитку місцевого самоврядування є надзвичайно значущими для вдосконалення конституційного й правового регулювання, а також для правореалізаційної діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

**4. Запитання Олександра Святоцького
Павлу Любченку:**

Як відомо, 15 липня 1997 р. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, яка прийнята Радою Європи ще у 1985 р. і втілює концентрований європейський досвід створення ефективної системи місцевого і регіонального управління. Чи могли б Ви стисло розкрити бачення Європою цієї ефективної системи організації місцевого самоврядування? На яких демократичних засадах сучасна Європа вибудовує у своїх країнах місцеве самоврядування?

Відповідь Павла Любченка:

Розвиток місцевого самоврядування європейським співтовариством розглядається як суттєвий внесок у побудову суспільств, що ґрунтуються на принципах демократії й децентралізації. Європейська хартія місцевого самоврядування має велике значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже в ній узагальнено європейський досвід функціонування цього інституту, визначено роль місцевого самоврядування в управлінні державними і суспільними справами, у забезпеченні стабільності в суспільстві, в залученні громадян до вирішення місцевих проблем; закріплюються принципи організації місцевої влади.

Європейські країни організовують місцеву владу, дотримуючись таких засад: а) місцеве самоврядування є однією із головних підвалин будь-якого демократичного ладу; б) право громадян брати участь в управлінні державними справами є загальним демократичним і воно може бути безпосередньо реалізовано на місцевому рівні; в) для забезпечення ефективного і наближеного до громадянина

управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, які наділені реальною владою; г) місцеві органи влади мають бути створені демократичним шляхом й наділені правом прийняття владних рішень, мати широку автономію в межах своєї компетенції та порядку її здійснення; г) місцеві органи влади повинні мати необхідні ресурси для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; д) права територіальних громад та органів місцевого самоврядування повинні бути надійно захищені; е) місцева влада повинна вибудовуватися за принципами організаційної, правової, фінансової, матеріальної самостійності; оптимальної децентралізації, повсюдності й субсидіарності.

Принципове значення мають положення Європейської хартії місцевого самоврядування, в яких закріплюється сфера компетенції місцевого самоврядування, цілісність територіальних кордонів органів місцевого самоврядування, їх свобода й самостійність у визначенні своєї організаційної структури з урахуванням місцевих потреб, вимоги щодо створення належних умов роботи й професійного зростання службовців самоврядування, норми щодо організації адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування, право використовувати засоби судового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень, основні засади формування фінансових джерел.

**5. Запитання Олександра Святоцького
Павлу Любченку:**

Продовжуючи попереднє запитання, хотілося б почути — наскільки існуючі в Україні конституційно-правові орієнтири у питанні місцевого

самоврядування відповідають міжнародно-правовим стандартам щодо організації місцевої влади?

Відповідь Павла Любченка:

Приєднавшись до Європейської хартії місцевого самоврядування, наша держава взяла на себе зобов'язання дотримуватися встановлених у цьому документі принципів, які гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних співтовариств та їх органів. При цьому Європейська хартія виходить з можливості адаптації її положень до особливостей організації влади країн-учасниць, що має принципово важливе значення для поєднання національних політико-правових традицій організації влади з міжнародно-правовими стандартами у цій сфері.

Нині чинне національне законодавство України в переважній більшості сприйняло положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Водночас потрібно зазначити, що імплементація у національне законодавство міжнародно-правових стандартів організації місцевої влади часто здійснюється лише формально, не створені відповідні правові механізми, які б забезпечували реалізацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Залишається надмірною централізація державної влади, яка негативно позначається на розвитку регіонів, де пряме державне управління превалює над місцевим самоврядуванням. Намагання вбудувати самоврядні інституції в адміністративну державну вертикаль призвело до фактичної підпорядкованості й несамостійності органів місцевого самоврядування. Відсутність власних виконавчих органів в обласних та районних рад, дублювання повноважень та конкуренція компетенцій місцевих дер-

жавних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, які позбавлені значної частини важелів управління, серйозної матеріально-фінансової основи й ефективного механізму правового захисту вносить конфліктність, гальмує розвиток суспільних відносин.

Подальше вдосконалення поділу влади «по горизонталі» — між окремими гілками, однопорядковими підсистемами публічної влади, — неможливе без поділу влади «по вертикалі» — між вищими, центральними і місцевими органами, без удосконалення системи державного управління в питаннях централізації та децентралізації влади, збалансованості загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів та територіальних громад.

Для багатьох законів характерним залишається муніципальний патерналізм, а не створення умов для самореалізації громадян через узгоджене функціонування механізмів самоорганізації й самоуправління соціальних організацій і підприємств. Нормативно-правові акти не завжди враховують пріоритет прав людини, не відповідають новим економічним відносинам, часто приймаються на хвилі політичного популізму, не підкріплені фінансово, в результаті чого залишаються нерезалізованими або ж реалізуються лише частково. В Україні потребують приведення у відповідність до міжнародно-правових стандартів питання інституційно-організаційного, територіального, матеріально-фінансового, кадрового, інформаційного та іншого забезпечення місцевого самоврядування.

Європейський вибір України зумовлює потребу в переході до нової, інноваційної моделі суспільно-політичного розвитку, в основі якої — європейські духовні цінності, інтенсивні технології, класичний консти-

туціоналізм і парламентаризм. Для місцевого самоврядування інноваційна модель суспільно-політичного розвитку держави означає, що територіальні громади, їх органи повинні шукати новаторські шляхи для розв'язання існуючих проблем місцевого і регіонального розвитку.

**6. Запитання Олександра Святоцького
Павлу Любченку:**

З огляду на те, що 2 вересня 2009 р. опублікований законопроект «Про внесення змін до Конституції України», ініційований Президентом України, яка Ваша науково-аналітична оцінка цих змін щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування, наскільки вони враховують досвід попереднього періоду, сучасних вітчизняних та зарубіжних теоретичних і практичних напрацювань?

Відповідь Павла Любченка:

Законопроект «Про внесення змін до Конституції України», ініційований Президентом України (далі – проект. – *Ред.*), містить ряд новел, які, безумовно, сприятимуть подальшому розвитку місцевого самоврядування й удосконаленню його правової регламентації на законодавчому рівні. До позитивних сторін названого проекту можна віднести: а) закріплення права обласних і районних рад утворювати свої виконавчі комітети (ст. 159); б) ліквідація державних адміністрацій як місцевих органів виконавчої влади (п. 11 розділ XII); в) визнання права на опозиційну діяльність (ст. 18); г) розширення переліку видів народного волевиявлення (народна і місцева ініціатива) і регламентація порядку його реалізації; конкретизація окремих положень виборчого законодавства, зокрема, розведення у часі місцевих і загальнодержавних виборів (ст. 76).

На посилення дієвості місцевого самоврядування спрямовані положення ч. 4 ст. 157 проекту, де закріплено право ради громади в порядку, передбаченому законом, передавати за договором певні повноваження іншим радам. Користуючись цим механізмом, ради зможуть об'єднувати власні зусилля, матеріально-фінансові ресурси (ч. 2 ст. 158) для реалізації повноважень, які вони не можуть самотійно здійснювати.

Ряд положень названого проекту є дискусійним. Так, потребує додаткового обговорення і всебічного аналізу пропозиція щодо розділення керівництва районної і обласної ради та її виконавчого комітету (ч. 6 ст. 159 проекту). Як свідчить вітчизняний досвід, це може стати ґрунтом для конфліктів, тому бажано керівництво виконавчим комітетом покласти на голову відповідної ради.

Недоліком проекту є відсутність на конституційному рівні правової регламентації порядку створення місцевих органів виконавчої влади. Усі повноваження місцевих державних адміністрацій не можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, тому бажано на конституційному рівні визначити засади функціонування місцевих органів виконавчої влади та принципи їх взаємовідносин із суб'єктами місцевого самоврядування. Навряд можна погодитися із положенням, що виконавчі комітети районних і обласних рад є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси громад (ч. 1 ст. 159).

Потенційну загрозу для розвитку місцевого самоврядування може становити закріплене в ч. 2 ст. 162 проекту право глави державної адміністрації зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування, з одночасним зверненням до суду, з мотивів їх

невідповідності Конституції та законам України. Особливо небезпечним є надмірне використання главою державної адміністрації цього права, адже саме так можна повністю заблокувати роботу органів місцевого самоврядування громади, району чи навіть регіону, при тому, що останні не мають адекватних механізмів протидії такій діяльності. Право зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування щодо реалізації самоврядних повноважень повинно бути закріплене лише за судом.

Розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні сприяло б закріплення на конституційному рівні норми, якою б заборонялося делегування повноважень місцевого самоврядування органам виконавчої влади.

7. Запитання Олександра Святоцького Павлу Любченку:

Які Ви бачите шляхи подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні? Що, на Вашу думку, невідкладно в цьому відношенні потрібно вирішити?

Відповідь Павла Любченка:

Процес розбудови місцевого самоврядування нерозривно пов'язаний із формуванням сучасних уявлень про демократію, права та свободи людини і громадянина, що є конституційною основою становлення й розвитку громадянського суспільства. Глибока суть останнього полягає в задоволенні інтересів і потреб кожної конкретної особистості, територіальних громад і суспільства в цілому, в розумній мірі свободи, організованості й відповідальності з метою створення гідних умов життя населення.

За останні роки в Україні на концептуальному (програмному) рівні

було здійснено кілька спроб вирішити проблеми розвитку місцевого самоврядування. Йдеться про Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Президентом України (2001 р.), Концепцію державної регіональної політики (2001 р.) та Концепцію Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, яку ухвалив Кабінет Міністрів України (2002 р.). Окремі заходи із вказаних програмних документів частково реалізовані, однак відчутного поступу у розвитку місцевого самоврядування не відбулось.

У Конституції та законах України має бути встановлене таке співвідношення особи, органів публічної влади та інших суспільних інститутів, яке дало б змогу не лише змінити сьогоднішній менталітет людини, а й сприяти формуванню вільної особи з високою політичною, економічною і правовою культурою, свідомою своєї цінності й гідності. На законодавчому рівні актуальним є невідкладне вирішення ряду матеріально-фінансових, правових і організаційних питань.

Головними серед них є: а) розроблення комплексу заходів, спрямованих на заохочення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення; б) упорядкування та законодавче регулювання зв'язків та взаємовідносин між владними органами регіону; в) перерозподіл функцій і повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, підвищення ефективності управлінської діяльності; г) визначення механізмів стимулювання депресивних територій, однак не за рахунок зменшення економічного потенціалу більш розвинених територій; г) удосконалення бюджетного законодавства, створення

умов для формування належної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування; д) налагодження ефективною загальнонаціональної та регіональної систем підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування; е) розроблення і реалізація системи інформаційного, методичного, наукового забезпечення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Центральною позицією будь-яких нововведень повинно стати наближення влади до людей. Для цього слід зміцнити громаду, дати якнайбільше прав і ресурсів для їх забезпечення туди, де людина найбільше звертається до влади у повсякденному житті. Такі перетворення можливі лише за умови тісної координації їх з проведенням структурних реформ в інших сферах суспільного життя: житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, освіта, пенсійне забезпечення, податкова, бюджетна сфера тощо. З огляду на різноманітність самоврядних відносин важливого значення набуває проблема системності їх правового регулювання. Умовою її досягнення є, зокрема, послідовне врахування в нормотворчій діяльності єдності публічних і приватних аспектів самоврядних відносин.

8. Запитання Олександра Святоцького Павлу Любченку:

Для отримання позитивних зрушень у реформуванні місцевого самоврядування потребує удосконалення виборче законодавство й закон про статус депутатів місцевих рад. Які Ви бачите шляхи цього удосконалення, насамперед з точки зору наближення депутатів місцевих рад до виборців?

Відповідь Павла Любченка:

Участь населення у місцевому самоуправлінні нині переважно зводиться лише до участі у виборах органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Більш-менш пристойна активність громадян на місцевих виборах забезпечується завдяки їх одночасному проведенню з виборами до парламенту України. Явка виборців при обранні окремо сільського, селищного, міського голови коливається в середньому від 20 % до 40 %, що свідчить про апатію й байдужість громадян до місцевих виборів та їх результатів. У територіальних громадах переважно панує думка: «Хто б не прийшов до влади — це не змінить їх життя».

Розвиток місцевого самоврядування залежить переважно від порядку формування представницьких органів. Від запровадження пропорційної виборчої системи при формуванні міських, районних у містах, обласних і районних рад багато хто, і я зокрема, очікували позитивних зрушень у роботі цих органів, що в цілому сприяло б розвитку місцевого самоврядування. Водночас, як показала практика, сподівання не справдилися, і не тому, що пропорційна виборча система менш ефективна, ніж мажоритарна, а тому, що в Україні рівень розвитку політичних партій є дуже низьким. Місцеві осередки політичних партій у невеликих містах здебільшого відсутні, а на регіональному рівні часто є слабкими, малоавторитетними. Однією з найгостріших є проблема непрофесійності місцевих депутатів. Закриті партійні списки дали змогу політичному керівництву залучити у фракції людей, які не змогли б пройти випробування мажоритарними виборами. Справою підвищення професійного рівня депутатів місцеві осередки політичних партій не переймаються,

адже наразі вони й неспроможні до такої роботи.

Незважаючи на те, що в Україні більше 170 політичних партій, рівень довіри населення до них не перевищує 2 %. На виборах 30 листопада 2008 р., на яких обиралися близько 136 сільських, селищних, міських голів, перемогу отримали переважно безпартійні (65 %). З переможців лише 11 % висувалися місцевими партійними осередками, всі інші реєструвалися як самовисуванці, розуміючи, що їх належність до політичних партій — це, швидше, «мінус», ніж «плюс» для виборця. Така тенденція зберігається і в 2009 р., що переконливо свідчить, якщо у виборців є свобода вибору, вони частіше перевагу надають безпартійним. Формування обласних, районних, міських, районних у містах рад за пропорційною системою звужує вибір громадян, вони змушені обирати лише між представниками політичних партій, а не найкращих із кращих. З цієї ситуації є два виходи: 1) чекати, коли політичні партії окріпнуть, розвинуться, почнуть працювати ефективно, що сприятиме підвищенню довіри виборців до них; 2) зробити вибір громадян більш вільним, запровадити при формуванні обласних, районних, міських, районних у містах рад пропорційну виборчу систему з відкритими списками або запровадити змішану пропорційно-мажоритарну систему (50/50).

Вибір одного з наведених чи іншого конкретного варіанту — справа політиків. Водночас необхідно зазначити, що без посилення взаємозв'язку депутатів із виборцями, і не лише напередодні та під час виборів, а й протягом усього строку повноважень ради, без розробки і впровадження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю депутатів місцевих рад і в

цілому системи місцевих органів влади, перспективи розвитку місцевого самоврядування в повноцінний інститут громадянського суспільства є доволі сумнівними. У цьому аспекті заслуговує на підтримку положення, закріплене в ч. 2 ст. 156 законопроекту «Про внесення змін до Конституції України», внесеного Президентом України, в якому встановлено, що депутатом ради громади може бути обраний житель цієї громади, який має право голосу.

Вирішенню окремих питань удосконалення взаємовідносин між територіальними громадами та місцевою владою могла б посприяти ідея, яка неодноразово висловлювалася науковцями, про проведення проміжних місцевих виборів, коли кожні 2–2,5 роки обиралась би половина депутатського корпусу місцевих рад. Це підвищило б активність політичних партій на місцевому рівні, депутати місцевих рад більше звертали б увагу на потреби територіальних громад, адже вибори до цього стимулюють.

9. Запитання Олександра Святоцького Павлу Любченку:

Подальший розвиток місцевого самоврядування залежить переважно і від вирішення проблеми реформування територіального устрою. На Вашу думку, що повинно стати головним, центральним питанням у реформі територіального устрою в Україні? Водночас хотілося б почути Вашу позицію з приводу ідеї визначення одним терміном «громада» місцевого колективу жителів і адміністративно-територіальної одиниці та запровадження такого порядку в Україні?

Відповідь Павла Любченка:

Реформування територіального устрою країни є одним із пріоритетних

завдань сьогодення, адже переважно від цього залежить подальший розвиток місцевого самоврядування. Невідкладність реформи територіального устрою також зумовлюється високим рівнем конфліктності у цій сфері. Відсутність чіткого правового регулювання питань територіального устрою призводить до ускладнення взаємовідносин у системі органів місцевого самоврядування.

Стосовно визначення одним терміном «група» місцевого колективу жителів і адміністративно-територіальної одиниці, слід зазначити, що в деяких європейських країнах існує практика визначення одним терміном (комуна, група, муніципалітет) колективу жителів і територіальної одиниці, однак запровадження такого порядку в Україні може бути пов'язане зі значними труднощами. Заміна звичних для нашої країни назв адміністративно-територіальних одиниць «село, селище, місто» на «групи» може внести плутанину в законотворчій і правозастосовній діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

На нашу думку, реформа територіального устрою не може бути спрямована виключно на зміцнення управлінських систем публічної влади, вона повинна здійснюватися відповідно до конституційних принципів, мати інноваційний характер і орієнтацію на потреби людини, територіальних громад і суспільства в цілому. Для посилення матеріально-фінансової основи, яка могла б забезпечити належний рівень соціальних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування, пропонується в рамках адміністративно-територіальної реформи укрупнення громад. Переваги такого укрупнення не виглядають переконливими, чим і пояснюється відсутність підтримки запро-

понованих змін територіального устрою серед більшості населення.

Нині в Україні навіть не може йтися про масштабне об'єднання територіальних громад, оскільки їх представницькі та управлінські організації не мають сформованого спільного економічного інтересу — основи для такого об'єднання. Укрупнення територіальних громад повинно мати здебільшого господарське підґрунтя — раціоналізація управління комунальною власністю та фінансами територіальної громади, досягнення спільних господарських цілей. Основою об'єднання територіальних громад має бути не адміністративний примус, а спільний інтерес (економічний, соціальний, національно-етнічний, культурний тощо).

Змінюючи межі адміністративно-територіальних одиниць, потрібно спиратися не стільки на «науково обґрунтовану мінімальну чисельність населення» для кожного рівня адміністративно-територіальної одиниці, скільки на регіональні соціально-політичні й економічні особливості. Навряд чи можна об'єднати в одну групу сусідні села, які різняться за мовною, релігійною та етнічною ознаками, адже таке об'єднання може призвести до погіршення ситуації та виникнення конфліктів. Будь-які зміни адміністративно-територіального устрою країни повинні мати всебічне, наукове обґрунтування і проводитися лише на основі ретельного врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій та інших факторів об'єктивного характеру.

Реформа територіального устрою України повинна сприяти формуванню ефективного механізму суспільного управління, встановленню належ-

ного балансу загальнодержавних інтересів з регіональними та місцевими інтересами, підвищенню ролі місцевого самоврядування як головного елемента і суб'єкта процесу децентралізації, створенню надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення завдань та функцій публічної влади на регіональному та місцевому рівнях.

**10. Запитання Олександра Святоцького
Павлу Любченку:**

Нині ведеться багато розмов щодо децентралізації публічної влади, у тому числі на місцях. На Вашу думку, — децентралізація чи автономізація місцевої влади, — це що, універсальний засіб покращання місцевого управління?

Відповідь Павла Любченка:

Одним із пріоритетних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні, дійсно, є децентралізація публічної влади. В Україні публічна влада значною мірою залишається ще централізованою. Водночас слід зазначити, що децентралізація не є універсальним засобом покращання місцевого управління. Необхідно пам'ятати, що надто велика автономізація місцевої влади може призвести до розбалансування системи управління, збільшення диспропорцій регіонального розвитку, унеможливлення концентрації ресурсів для загальнодержавного управління і, як наслідок, послаблення держави й посилення конфліктності у взаєминах центру з окремими адміністративно-територіальними утвореннями. Тому головним завданням територіальної організації влади стає досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації, побудова високо-

ефективної інституційної системи публічної влади, раціонального розмежування повноважень владних органів.

Подальша децентралізація влади залежить переважно від готовності місцевих рад та їх виконавчих органів забезпечити реалізацію більшого числа повноважень й взяти на себе додаткові обов'язки. Останні опитування свідчать, що близько 40 % депутатів вважають існуючий обсяг повноважень місцевих рад достатнім, і лише близько 30 % — виступають за розширення їх компетенції. Реформа не потрібна депутатам місцевих рад, інтереси яких обмежуються суто питаннями землевідведення й розпорядження об'єктами комунальної власності, які вони можуть вирішувати і за наявної системи організації влади. Якщо розширити повноваження таких органів, вони не знатимуть, що з ними робити, а якість місцевих послуг від здійснення реформи не поліпшиться. Отже, посилення децентралізації влади доцільно проводити лише за умови, що депутати розглядають місцеве самоврядування як механізм для покращання якості публічних послуг, комплексного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а тому дивляться на його реформу як на можливість збільшити простір власної відповідальності, виявляють готовність отримати більше повноважень та обов'язків.

Вирішення цього питання можливе через удосконалення процесу делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Зокрема, необхідно, щоб делегування державних повноважень оформлювалося договором, в якому детально регулювались всі аспекти їх реалізації та ресурсного забезпечення. Органи самоврядування мають бути

спроможними здійснювати делеговані повноваження. На законодавчому рівні необхідно визначити, хто і на яких умовах може делегувати повноваження, в яких випадках суб'єкти самоврядування можуть відмовитися від їх здійснення, за чітким рішенням їх можна відібрати в тому разі, коли органи місцевого самоврядування виявилися неспроможними їх реалізувати.

11. Запитання Олександра Святоцького Павлу Любченку:

Сьогодні лунають пропозиції ввести поняття регіонального самоврядування. Наскільки це необхідно? Ви вважаєте ця форма територіального самоврядування має суттєві відмінності від місцевого самоврядування і, нарешті, чи відповідає це міжнародній практиці?

Відповідь Павла Любченка:

Питання організації регіонального самоврядування має політичний характер. Кожна країна, ґрунтуючись на національних традиціях, а також враховуючи потреби суспільного розвитку, визначає для себе систему самоврядування. Протягом останніх десятиліть в європейських країнах спостерігалося зростання значення регіонального самоврядування, розташованого між центральною і місцевими владами. Піднесення регіонального самоврядування пояснюється рядом чинників: а) зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг у районах, віддалених приміських і сільських, які недостатньо добре обслуговуються; б) необхідністю регіонального планування; в) регіональна автономія була потрібна для утихомирення етнічного націоналізму, який з другої половини ХХ ст. йшов поруч із вимогами самоврядування; г) необхідністю задоволення групових

політичних та економічних інтересів, шляхом помірної децентралізації.

В Україні місцеве самоврядування вибудовується не знизу, спираючись на об'єктивні потреби самоорганізації населення, а зверху для забезпечення ефективної системи управління. Регіональний і субрегіональний (районний) рівень самоврядування на сьогодні найменшою мірою відповідає демократичним принципам і європейським стандартам місцевого самоврядування. Аналіз місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях доводить, що цілісна система відсутня, існують правова і територіальна основи, а соціальна і матеріально-фінансова основи чітко не визначені. Обласні й районні ради не мають власних виконавчих органів, цей рівень самоврядування є малоефективним і, зважаючи на це, природно постає запитання про те, взагалі чи потрібна ця ланка самоврядування.

Для повноцінного розвитку регіонального і субрегіонального самоврядування нині пропонується: закріпити статус нового суб'єкта місцевого самоврядування, зокрема, територіальна спільнота району/області — жителі, об'єднані постійним проживанням на території населених пунктів певного району/області, визнати її первинним суб'єктом місцевого самоврядування на відповідному рівні й суб'єктом комунальної власності. У зв'язку з цим змінити статус районних і обласних рад, визначивши їх представницькими органами жителів відповідно району й області, а не територіальних громад (колективних суб'єктів), як це закріплено на сьогодні в ч. 4 ст. 140 Конституції України і надати їм право володіння, користування і розпорядження комунальною власністю від імені відповідних територіальних спільнот. Також пропонувалося внести зміни до

ч. 1 ст. 140 Конституції України, де закріпити положення про те, що місцеве самоврядування є правом не територіальної громади, а жителів села, селища, міста, району, області самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Така концепція лежала в основі одного з перших законопроектів про внесення змін до Конституції України, який був попередньо схвалений Верховною Радою України. Але такі новели фаховим товариством були сприйняті доволі критично і під час розробки останніх варіантів проектів конституційних змін від неї відмовилися. Слід зазначити, що ця концепція, незважаючи на її цілісність і нібито очевидні переваги, має досить високий конфліктний потенціал. Названі вище новели істотно підсилять адміністративні й управлінські функції органів місцевого самоврядування районного й обласного рівнів, але водночас можуть суттєво послабити самоврядування на рівні територіальних громад. Відсутність сталих традицій місцевого самоврядування, недосконалість законодавчого регулювання цієї сфери, невисокий рівень правової культури учасників суспільних відносин є тими факторами, які голосують проти запровадження названих новел.

Водночас залишити все як є також не можна. За результатами місцевих виборів у 2006 р. значна частина територіальних громад у районних та обласних радах не мають своїх представників. Тому, насамперед, необхідно забезпечити виконання конституційної норми про представництво районними й обласними радами спільних інтересів територіальних громад, а для цього потрібно: а) змінити порядок їх формування через удосконалення пропорційної чи запрова-

дження пропорційно-мажоритарної виборчої системи; б) врегулювати проблемні питання володіння, користування і розпорядження спільною власністю територіальних громад; в) закріпити за обласними та районними радами право утворювати свої виконавчі органи. Це сприятиме більш якісному захисту інтересів територіальних громад і розвитку регіонального й субрегіонального самоврядування.

12. Запитання Олександра Святоцького Павлу Любченку:

Ви багато років досліджуєте проблему реформування місцевих органів влади в Україні, обізнані із зарубіжним досвідом та міжнародно-правовими стандартами організації місцевої влади. Враховуючи особливості розвитку України, як Ви особисто концептуально бачите самоорганізацію міського населення, а також управління суспільним життям у містах України?

Відповідь Павла Любченка:

Місцеве самоврядування в усіх тих сутнісних аспектах, про які раніше зазначалося, буде динамічно розвиватися лише за умови існування в суспільстві попиту на цей інститут демократії, коли воно буде затребуване і люди, дійсно, зрозуміють переваги самоорганізації й самоуправління. В Україні заінтересованість населення у розвитку місцевого самоврядування на дуже низькому рівні. Які мотиви здатні спонукати населення до активної участі в місцевому самоврядуванні, які потреби завдяки йому вони можуть задовольнити і яку вигоду з цього отримають? Нині для більшості людей не є пріоритетним розвиток місцевого самоврядування, адже результат, який, на їх думку, може бути

отриманий ними в цій сфері, порівняно із зусиллями, їх не задовольняє. Після десятиліть панування тоталітарного режиму населення України ще не набуло навичок, менталітету свідомого суб'єкта місцевого самоврядування. Для подолання такого психологічного бар'єру потрібні не лише нове законодавство, а й широка систематична просвітницька робота та потужне інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Загалом бачення розвитку місцевого самоврядування зрозуміле з моїх попередніх відповідей, тому лише назву основні пріоритети: а) збереження й розвиток територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування; б) підвищення якості самоврядних інститутів; в) посилення взаємозв'язку депутатів і виборців; г) забезпечення пріоритетності інтересів територіальної громади в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування; г) розробка і впровадження механізмів реального контролю інститутів громадянського суспільства за органами влади; д) укріплення матеріально-фінансової основи

місцевого самоврядування, але не шляхом посилення трансфертної залежності від держави, а шляхом розширення власних джерел формування місцевих бюджетів; е) проведення територіальної реформи — ліквідація «матрьошок», створення умов для об'єднання територіальних громад на основі економічного, національно-етнічного, культурного чи іншого законного інтересу; є) впровадження принципів субсидіарності й повсюдності місцевого самоврядування; ж) поглиблення децентралізації влади через розширення компетенції органів місцевого самоврядування й удосконалення механізму делегування повноважень.

За сучасних умов концепція місцевого самоврядування не може бути філософською абстракцією, а повинна виступати органічним складником загального процесу розвитку громадянського суспільства в Україні.

Вдячний Вам за згоду на інтерв'ю, цікаве спілкування та вичерпні відповіді.

ВОЛОСНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА — ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ОСНОВА САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ



П. ГУРАЛЬ

*доктор юридичних наук, професор
кафедри конституційного
та міжнародного права
(Львівський державний університет
внутрішніх справ)*

Територіальна громада як суспільне явище є вагомим надбанням цивілізації. Вона є особливим феноменом суспільного розвитку, явищем всесвітнього характеру. Ідея територіальної громади сягає давніх часів, найпростіших форм демократії. Предтечею територіальної громади в Україні були сімейна, родова, поземельна громади, які багато в чому були подібними до відомих аналогів громади країн Європи та Америки. Важлива роль і значення територіальної громади полягає в тому, що вона безпосередньо пов'язана із запровадженням місцевої демократії, самоврядування, з ідеєю народного суверенітету, паритету прав людини і держави.

Протягом століть територіальні громади здійснювали ряд важливих функцій, що забезпечували життєдіяльність українських сіл і міст у різних політичних, соціально-економічних і правових системах [1, 3–4].

Територіальні громади в Україні еволюціонували і видозмінювали свої форми з глибокої давнини. Відомий дослідник древніх сільських громад в

Україні М. Іванишев писав: «Сільська громада південно-західної Росії (тобто України. — П. Г.), з її правовими звичаями й самостійним складом копних судів має ознаки глибокої давнини. Про початок і походження цієї установи не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади повстали за тих часів, коли слов'янські племена, що залюднювали теперішню південно-західну Росію, ще не були об'єднані в державний союз під зверхньою владою господарів» [2, 251].

Територіальні громади міст були більш складними і різноманітними. За висловом М. Грушевського, «міське життя було тільки дальшим ступенем розвою сільського» [3, 360]. Термін «волость», як свідчить аналіз документальних джерел, використовувався в двох значеннях (як і в період Київської Русі) — у вузькому і широкому. Волостью називали цілий повіт і навіть землю чи князівство. Хоча траплялося і навпаки, коли повітом іменували невеликі територіальні одиниці, зокрема на Волині. Так, у 1502 р.,

© П. Гураль, 2009

коли Великий князь Олександр (1492–1506) «пожалував Микиті Чапличу село Радохівку», повідомлялося, що воно розташоване «в Жуковском повете», а в підтверджувальному листі 1505 р. — «у Луцком повете в Жуковской волости» [4, 465–471]. Проте переважно термін «волость» використовувався для найменування менших територіальних одиниць — складових повіту.

У деяких випадках українські волості співвідносились із сотенно-десятковою системою устрою українських земель. Зокрема, на чолі пувильських волостей XV ст. документи фіксують сотників [5, 8–12].

Волосний устрій українських земель, що перебували у Великому князівстві Литовському, з одного боку був результатом трансформації давньоруських волостей, які, на думку В. Інкіна, вже в період «Галицько-Волинського князівства являли собою окняжену волосну громаду» [6, 11], а з другого — були результатом утворення нових територіальних одиниць.

На українських землях волості продовжували існувати як територіальні структури, що, підпорядковуючись представникам великокнязівської влади чи окремим феодалам, залишались одночасно осередками місцевого самоврядування з відповідними виборними представниками, більшою чи меншою мірою залежними від свого сюзерена.

Територія волостей, як і територія повітів на українських землях, не була сталою. На неї впливали різні чинники. Вона могла змінюватися в результаті захоплення її земель окремими феодалами, великокнязівських пожалувань волосних поселень або їх частин у приватне володіння, виділення міста або центрального села зі складу волості, турецько-татарських нападів

та ін. Як свідчать джерела, центрами волостей були міста, містечка та села України, якій давали назву волості. Хоча інколи волость отримувала назву від окремих топонімів (назв місцевостей, річок тощо). Прослідковуючи генезу волосної громади, слід відзначити існування певних її особливостей у відповідних періодах і регіонах. Так, на Київщині до складу Мозирського повіту входили Мозирська, Бчицька та Брагинська волості, в яких волосна громада зберегла яскраво виражені функції і певну автономність у вирішенні своїх внутрішніх справ.

Наведена характеристика стосується всього комплексу великокнязівських подніпровських волостей українсько-білоруського пограниччя (Свислоцької, Любашанської, Бобруйської, Кричевської, Пропойської, Чечерської, Горвольської, Річицької, Брагинської, Мазирської і Бчицької) [4, 13–14; 16, 184, 194]. Останні три з них входили до складу Київської землі в межах Мозирського повіту. Брагинська волость не підпорядковувалася мозирським старостам, а як окрема територіальна одиниця давалася для кормління феодалній знаті. Розташована Брагинська волостка (як її іменують джерела, напевно, через меншу територію порівняно з сусідніми Мозирською та Бчицькою волостями) по обох берегах річки Брагинки притоки Прип'яті, окрім нижньої її течії [7, 183, 194].

Одна з перших відомостей про «город Брягин» міститься в Іпатському літописі під 1187 р. [8, 143]. Наприкінці XV — на початку XVI ст. волость перебувала у складі великокнязівського домену та жалувалась в умовне володіння васалам Великого князя. У 1512 р. Брагинська волостка остаточно переходить до князів Збарзьких, а з середини XVI ст. — роду

Вишневецьких. У цей період вже було порушено цілісність волосної громади, і деякі села волості перебували в руках різних власників [9, 16, 64].

Еволюція вказаної волості була типовою для багатьох інших волостей українських земель Великого князівства Литовського. Як і Брагинська волостка, вони у період Київської Русі входили до складу князівського дому чи перебували під управлінням князівського намісника. У XIV–XV ст. волості підпорядковувалися великокнязівському апарату влади, але поступово переходили спочатку в тимчасове, а згодом довічне володіння окремих князів та шляхти. Незважаючи на зміну державних утворень, до складу яких входили ці волості, і зміну вищих державних структур, волосні громади зберігали певну автономію у вирішенні своїх внутрішніх справ, а їхні управлінські органи становили владні структури місцевого самоврядування, правовою основою яких було переважно традиційне українське звичаєве право.

Розміри території і кількість населення у волостях України були різними. До складу великих волостей входило по кілька десятків сіл і по кілька сотень селянських господарств. Так, на початку останньої чверті XV ст. у Кременецькій волості було «человек полчетвертаста» (200). Наприкінці XVI ст. на Волині у складі Костянтинівської волості було приблизно 70, в Жеславській – близько 50, Полонській – 40, Остро-польській – приблизно 30 поселень. На Київщині в середині XVI ст. у складі Убертської волості Овруцького повіту було «у всех селах тое волости осем сот человека». Така кількість селянських господарств зафіксована у цей період у Кам'янецькій волості того ж повіту. У другій половині XVI ст. до

складу Чуднівської волості входить майже 45 сіл [4, 1].

Поряд зі вказаними даними в документальних матеріалах містяться відомості про українські волості з невеликою кількістю сільських поселень. Зокрема, у складі Шулженської, Острозької, Кузьминської волостей на Волині було 20 сіл у кожній (кінець XVI – початок XVII ст.) [10].

Аналізуючи територіальний аспект проблеми, зазначимо, що розміри українських волостей цього періоду коливалися від 40 до 400 кв. км. Зокрема, територія Норинської волості становила близько 40 кв. км, Розевської – 44, Ясногородської – 48, Котелянської – 49, Черняхівської та Берновської – по 50, Коденської – 52, Басанської – 55, Вільської – 61, Гоголівської – 62, Бишівської – 64, Білоловецької – 66, Ходорківської – 69, Троянівської – 69,5, Барашівської – 72, Брусилівської – 73, Борової – 82, Рохтицької – 86, Воронковської – 87, Радомишльської – 96,5, Хабенської – 104, Кам'янської – 125, Коростишівської – 113, Несолонської – 135, Слободинської – 139, Білосороцької – 146, Грежанської – 150, Убортської – 164, Романівської – 186, Лойовської – 205, Чуднівської – 257, Завської – 266, Любецької – 287, Чорнобильської – 249, Брагинської – 328, Овруцької – 361, Олевської – близько 400 кв. км [11, 633–733].

За розмірами волості українських земель найближче співвідносяться з городовими волостями давньоруського періоду, які, як правило, займали навколومیську околицю в радіусі 15–20 км [12, 96–99].

Волосні громади на українських землях Великого князівства Литовського пройшли тривалий еволюційний шлях. Певна частина волостей еволюціонувала з часів Київської Русі,

інші ж виникли у вказаний період. Як і в давньоруський період, волосні громади відрізнялися одна від одної за їхніми розмірами та значенням. Деякі волості розросталися і ставали основою повітового устрою, в інших цей процес зупинявся з різних причин.

У волостях, які існували в рамках повітових структур України, незважаючи на зміну їхньої юрисдикції (великокнязівські — приватні), у ряді випадків вдається прослідкувати риси територіальної громади з відповідною адміністрацією та автономією внутрішнього життя. Вони формували органи місцевого самоврядування на своїй території.

Волосну громаду очолював волосний староста, якого джерела часто називають старцем. Його обирали жителі волості («волощани», «мужі», «люди») на загальних зборах щорічно весною з тих волощан, які б були «люди добрые а годные, кого волость усхочет, и которые б за людьми стояли, и правду чинили». Про це свідчать документальні джерела [14, 24].

Представники великокнязівських урядів на місцях брали з волості при виборах старости встановлену заздалегідь плату: «Как межи себе по весне собравши ся з мужми поспол, которого межи себе старца уставити хочем, — повідомляла громада, — от того наместник берет на нас пять коп грошей, а на воеводу другую пять коп грошей берет» [14, 47–60]. Причому така плата з'являється на початку XVI ст. і була «новиною» для волощан, а тому громада скаржилася на намісників великому князю. Проте дедалі помітнішим стає прагнення господарських намісників обмежити права волості у виборах старост не тільки шляхом нав'язування своїх ставлеників, але й введенням податків за вибори і значним їх збільшенням. Волосна устава

1560 р. зберігала посаду старця (старости) як представника волосного самоврядування. Відтоді старця (старосту) на посаду призначала місцева адміністрація із запропонованих волостю кандидатів [15, 292].

Особливістю управління волостями було те, що в деяких регіонах їхнє керівництво очолювали сотники. Сотенна система територіального устрою українських земель має глибоке коріння. Сотники поряд із десятськими і тисяцькими відомі ще з часів Володимира Святославовича (980–1015 рр.). Причому тисяцькі були майже у всіх основних містах Київської Русі (Києві, Чернігові, Володимирі, Новгороді-Сіверському та ін.) [16, 198, 211, 357, 437]. У XIII ст. сотні згадувались у грамоті волинського князя Мстислава під 1294 р., який покарав жителів Берестейської землі, наклавши на них таку данину: «Со ста по 2 лукне меду, по 2 овцы, по 15 десятков лну, а по 100 хлеба... а по толку со всякого ста, а на горожанах 4 гривни кун» [16, 613].

Аналіз джерел показує, що сотники — керівники волосних громад були у цей період лише на північному сході Київщини, хоча залишки сотенної системи приміських територій збереглися в Київському, а також у Кременецькому та Володимирському повітах на Волині.

Волосні старости (старці), сотники репрезентували свою волость у відносинах з іншими волостями, господарськими намісниками або окремими феодалами. У разі потреби старости, сотники та інші авторитетні «мужі добрые» зверталися до представників влади і навіть до великого князя з проханнями, які стосувались інтересів їхньої волості. Так, у 1494 р. староста Завшської волості Овруцького повіту та інші волощани звернулися до великого князя з проханням звільнити їх

від виконання повинностей у зв'язку з татарським спустошенням.

Великий князь Олександр своєю грамотою задовольнив це прохання: «Бил нам челом старец Завский, и повелили перед нами, што у все те лета поганство татарове их брали и того лета брали из шестнадцать человека». З цієї причини воєводи і ключнику київському повідомляли, що розорені волощани на два роки звільнялися від виконання повинностей [17, 535].

У 1560 р. Сигізмунд II Август у листі до «державцы любецкого пана Павла Ивановича Сапеги» писав: «Приходили до нас подданные наши люди волостные того замку нашего Любецкого старец Пронко Занкович а Иван, биючи нам челом, сам от себя и от всей волости Любецкой», про те, що державець по два рази збирає з волості «подводные пенези». Тоді великий князь велів писати у листі: «Мы з ласки нашего господарское на челомбытие их и смотря на то, что они мешкают на небезпечной Украине, частократ бывают от неприятелей наших войованы сами и з маетностью забираны, наказуемо звільнити волость від сплати старого податку» [10].

Великий князь зі свого боку здійснював відповідний контроль за діяльністю волосних громад. Коли у волості виїжджали князівські ревізори, старости давали їм необхідні відомості. Так було під час ревізії українських замків у середині XVI ст. Зокрема, в 1552 р. «про повинности и подачки» волостей Мозирського замку повідомляли «з волости Мозырское старец волостный Гаврило Зрубович... а з волости Бчицкое старец Микита Каленикович» [10]. У разі потреби волосні старости скріпляли свої відомості, інші офіційні документи (свідчення, присягу) своїм підписом і печаткою [18, 202].

Необхідно відзначити той факт, що представники вищих державних структур Великого князівства Литовського і сам великий князь визнавали обраних волощанами старост та їх права в управлінні волостями. Хоча намісники, тимчасові державці волостей, а також окремі феодали прагнули максимально контролювати всі сторони волосного життя. Про помітну роль старост, сотників свідчив і той факт, що саме їм адресувалися великокнязівські грамоти, які направлялись у волость [4, 12–13]. У приватних волостях посада старости також мала неабияке значення. З переходом волості у приватне володіння старости залишалися на чолі волосної громади і з ними, як правило, сюзерен вирішував всі важливі справи. Інколи сюзерен викликав до себе старосту і старших мужів волості для звіту про виконання певних доручень. Так було у 1554 р., коли віленські священнослужителі, доручивши старості і всій волості Кам'янецькій «жеби есте замок робити», зобов'язали волощан «а скоро доробивши того города, абы ты, старче, взявши з собой мужов пять або шесть, до нас до Вильни приехал».

У разі непокори і «свовольств» з боку волощан власники волостей могли розправитися як з рядовими мужаами, так із волосною адміністрацією. Про це писали прелати каноника з Вільна: «Так ли бысь не хотели с мужаами городу робити и до нас приехати, а том ведай, конечно же, пошлем по тебе татар наших з вижом господарским, который вас и жены ваши будут имати, наостанок вас горлы вашими будут карати» [14, 28].

Для вирішення важливих питань волосного життя староста збирав волощан на віча, куди, як правило, приходили всі голови господарств, часто були присутні жінки і діти. На тра-

диційному місці в зазначений час вони обговорювали питання виплати волосних податків, долю спільних волосних коштів, розмежування земель, спірні питання і судові справи.

У XVI ст. такі збори жителів волості дедалі частіше в документальних матеріалах називалися копою. Більшість справ, які розглядались у цей час на копах, було присвячено розслідуванню злочинів. В окремих випадках старости скликали на копу жителів кількох волосних громад. Зокрема, в документі 1594 р. повідомлялося, що в Луцькому повіті на Волині «водлуч давного звичаю и права посполитого люди волостей розных купу збырали» [14, 29]. У таких випадках старости сліdkували за приходом всіх волощан на копу, а перед її початком звітували зібранню, хто прийшов та хто і з якої причини не з'явився.

Повсякденні нескладні судові справи старости з допомогою «людей добрых» вирішували самостійно (межові, бортні суперечки тощо). Якщо у волості конфлікти і судові справи не були вирішені, то їх розв'язання доручалося великокнязівським представникам (ревізорам), які виїжджали у волость за даниною або за «недоимкою». Так, у 1500 р. з цією метою у подніпровські волості на українсько-білоруському пограниччі виїхав намісник перелайський Богуш Боготвинович, а старостам і волощанам повідомляли: «Которые промеж вас дела обидные будут, кому о чем... до него будеть и мы казали ему ж о том промежи вас досмотрети и справедливость тому вчиниты» [13, 75, 81–86]. У подібних випадках старости виступали в ролі помічників, беручи участь у суді намісника, а у приватних волостях — у доменальному суді власника.

Таким чином, вічові зібрання і старости, крім нормотворчих, виконавчо-

розпорядчих, виконували й судові функції, вони були ще й судовими органами волості, до компетенції яких входило вирішення багатьох цивільних і кримінальних справ. Вищою судовою інстанцією були в господарських волостях суд намісника (з 60-х років XVI ст. — повітові суди), а в приватних — суд феодала.

Важливою функцією старости у волосній громаді було регулювання збирання волосних податків, котрі, як правило, накладались на волость у цілому. А вже староста з керівниками сіл і «людми добрыми» волості робили «розруб» цих податків на окремі сільські громади, а ті, в свою чергу, — на господарства. У разі запустіння окремих господарств волость або випрошувала дозвіл на відміну податків з них, або змушена була «розкидати» цю суму на наявних волощан [13, 75, 81–86]. Щоб не сплачувати за втікачів, волость була зацікавлена в збереженні постійної кількості жителів, здатних виконувати повинності, отже, об'єктивно волосна адміністрація прагнула протидіяти втікачам. До цього їй спонукала і великокнязівська влада, яка зобов'язувала волосних старост та керівників сільських громад, які входили до складу волості, розшукувати втікачів і повідомляти урядників про їх місцеперебування. Коли ж громада розшукувала втікача, надалі відповідали за нього урядники тієї волості, куди він утік. Якщо останні не повертали селянина на попередню «отчизну», вони зобов'язані були сплачувати великому князю «закладу сто коп грошей».

Важливою функцією старости і волосної адміністрації було збирання коштів «на им потребу волосную». Старости та «мужи добрые» визначали кількість необхідних коштів і оголошували про їх збирання. З часом,

особливо в першій половині XVI ст., виникали конфлікти між старостами і волощанами, «иж старцы частыи меты мечуть на волость, и тыи пенязи беру-чи, на свои потребности оборачивают». Траплялись випадки, коли волость з цього приводу скаржилася на свого старосту великому князю, який прагнув обмежити збирання загальних волосних коштів, бо зростання останніх зменшувало платіжну спроможність волощан, а отже, і надходження в центральну казну. Тому в XVI ст. великі князі прагнули і цей аспект діяльності адміністрації волосної громади поставити під контроль своїх намісників, з одного боку, і рядових волощан, — з другого: «Иж старцы тых разметов сами вжо не мають на волости метати, нижли, коли, на их потребу волосную пенязей потреба вкажет, тогда они маю-ют, зволившись вся волость и весполок с стары объявити то враднику, а врадник мает им прыдати вижа, перед которым они вижом маю-т на всю волость размет кинути так, як бы сума не перевишала, едно только, сколько бы им на тую потребу пенязей вказывало, и тые пенязи вжо старец маеть з них vybrати, и на тые потребности из давати» [4, 15, 56] — писав у листі Сигізмунд I 1533 р. Наведений фрагмент документа чітко вказує на існування спільних фінансових і матеріальних коштів волосної громади, які були офіційно визнані великокнязівською владою і використовувались на спільні волосні потреби.

Намісники та тимчасові державці господарських волостей негативно ставилися до «волосных разметов», бо однією з поширених волосних потреб у цей період було збирання засобів для відправки депутацій до великого князя з різними скаргами та клопотаннями. Так, у 1509 р. в одному з листів повідомлялося: «Бил нам челом ста-

рец и вся волость Бчицкая о том, что ж им наместники Мозырский кривды почали делати». У 1582 р. селяни Смідинської волості Володимирського повіту зібрали «осмь коп грошей литовских» і віддали їх депутації, що виїхала до короля зі скаргою на князя Курбського. Посланці мали використати вказані кошти «на содержание и для хождения по делам при дворе» [19, 143]. Проте подібні «розмети» проводилися час від часу і були непостійним джерелом поповнення волосної казни. Щоб до казни постійно надходили кошти, волость цілеспрямовано виділяла землю, угіддя, млини, утримувала перевози й отримані від їх експлуатації засоби направляла на загальні потреби.

Волосна громада мала чітко визначену територію, яка складалася не тільки з ділянок, відособлених зазначеними господарствами, орних земель та угідь, але включала оброблені волостю землі загального користування та незаймані цілинні ділянки. Останні могли займати лише жителі цієї волості за умови виконання додаткових повинностей, за чим слідкували волосні старости. Важливою господарською функцією волосної громади та її адміністрації було регулювання землекористування господарств шляхом запровадження примусових сівозмін, щоб уникнути потрави посівів при випасах громадської худоби. Старости і волощани слідкували за збереженням цілісності території громади і рішуче виступали на захист волосних земель від посягань сторонніх осіб [13, 100–108].

Істотні зміни відбулися у житті всіх територіальних громад після народно-визвольної війни, яка почалася у 1648 р. Почався новий період української історії — період відродження української держави. Впродовж 1649–1650 рр.

гетьман Б. Хмельницький займався державотворенням: зміцнив козацьку адміністрацію, здійснив адміністративно-територіальний поділ підвладної території на полки і сотні, відновив діяльність органів самоврядування. Територію держави він поділив на 16 полків і 272 сотні [20, 386].

Функції і повноваження полкової влади були дуже різноманітні та охоплювали адміністративну, судову і військову сфери, безпосередньо впливаючи на життя міських і сільських громад.

У військовому й адміністративному відношеннях полк поділявся на сотні. Кількість сотень у різних полках була неоднаковою. У Прилуцькому полку після Переяславської угоди налічувалося близько 20 сотень. Пізніше їх число скоротилося, і в 1713–1714 рр. у полку було 8 сотень [21, 76–77]. Сотні також дуже різнилися за розміром. Поряд із великими за територією та населенням сотнями були значно менші сотні, які об'єднували всього кілька сіл. Так, Іваницька сотня Прилуцького полку мала тільки шість сіл [21, 304].

Поряд із сотнями в деяких полках, головним чином на півночі Лівобережжя, існували окремі волості. Так, у Стародубському полку були волості, що належали Києво-Печерському монастирю, — Бобовицька, Попогорська, Лецицька. До складу гетьманських володінь входила Почепська волость [21, 275, 389–394]. Таким чином, можна дійти висновку, що у волості об'єднувалися багато великих володінь, що належали монастирям або гетьманам.

На початку 80-х років XVIII ст. в адміністративно-територіальному устрої Лівобережної України відбулися значні зміни. Відповідно до царського указу від 18 вересня 1781 р. край було

поділено на три намісництва (губернії): Київське, Чернігівське і Новгород-Сіверське, що замінили таким чином полково-сотенний устрій [22].

Отже, на Лівобережну Україну на початку 80-х років XVIII ст. поширився адміністративно-територіальний поділ, введений у Росії внаслідок обласної реформи 1775–1785 рр., що існував у країні без значних змін до 1917 р.

У другій половині XVIII ст. відбулись структурні зміни в середовищі сільського населення. На Лівобережжі та Слобожанщині завершився етап феодалізації суспільних відносин. Він супроводжувався зміною у співвідношенні між підневільною та найманою працею, поглибленням станового розшарування і майнової нерівності в суспільстві, посиленням товаризації народного господарства. Все це наклало своєрідний відбиток на подальшу долю українського селянства.

У Росії для управління державними й удільними селянами були утворені спеціальні установи наприкінці XVIII ст. Спроби створити установи для управління селянами були ще у 1790 р., але формальне закріплення вони одержали Указом Павла I у 1797 р. У тому ж році було затверджено доповідь Господарської експедиції державного господарства «Про поділ казенних сіл на волості і про порядок їх внутрішнього управління» [25].

За цим Указом у волості мало бути 3 000 ревільських душ. Волостю керувало правління, до складу якого входили: волосний голова, сільський староста або виборний того села, де перебувало волосне правління і писар. Волосний голова до 1838 р. обирався на два роки на виборчих сходах і затверджувався казенною палатою. Визначною фігурою в управлінні селянами був писар. Волосних писарів

за законом 1797 р. також обирали, і на той час вони одержували велику платню — близько 400 крб на рік. Таким чином, уряд уже тоді щедро забезпечував за рахунок селянства писаря — нижчого сільського чиновника.

Утворюючи органи управління державними селянами, уряд визначив і їхні функції. На волосні правління покладалися функції громадського, фінансового і поліцейського управління, а також вирішення судових справ [25, 1075]. До функцій громадського управління волосних правлінь входило обнародування законів і постанов уряду, скликання сходів, організація опіки, нагляд за сиротами та ін. Господарські та фінансові функції зводились до збору податків, скликання мирських зборів, складання «ревизських сказок», організації магазинів для запасів хліба тощо. Поліцейські функції полягали у нагляді за населенням, затриманні кріпаків, які втекли від поміщиків, карних злочинців, у видачі документів на тимчасову відсутність тощо. Волосні суди, які називалися розправами, розглядали цивільні й незначні кримінальні справи (поліцейські проступки) [23, 1075].

Низовою ланкою волосного управління було сільське правління. В кожному селі управління державними селянами здійснювалося сільським сходом, на який збиралися усі господарі дворів, а також виборні: сільський староста, збирач податків, наглядач сільського магазину для запасів хліба та десяцькі, — по одному десяцькому від десяти дворів. Сільський староста у селі відав тими ж справами, що і волосне правління у волості. Сільське правління підпорядковувалося волосному правлінню. У господарському відношенні державні селяни підлягали губернським казенним палатам, а в поліцейському і судовому — повіто-

вим нижчим земським судам і повітовим стряпчим.

Реформа П. Кисельова 1838 р. створила нову структуру адміністративного управління, яка на рівні губерній складалася з чотирьох ступенів: губернія — округ — волость — громада. За реформою П. Кисельова, волость територіально збільшувалася з 3 000 до 6 000 ревільких душ. У кожній сільській громаді було створено сільське самоврядування, яке складалося з сільського сходу, сільського правління з виборним старшиною і сільської розправи [24]. Сільський сход, на відміну від волосного, був розпорядчим органом, який поряд із виборами обговорював і вирішував громадські справи. До складу сільського сходу входили: сільський старшина, сільські старости, збирач податей, наглядач магазину для запасів хліба та виборні від селян — по дві особи від 10 дворів. Якщо вирішувалося питання, що стосувалося одного села, у сході брали участь всі господарі дворів цього села.

Постанови сходу не були остаточними, вони ще розглядалися волосним правлінням і здебільшого затверджувалися окружним начальником. Як правило, сільські сходи збиралися тричі на рік. Сторонніх осіб на них не допускали. Строки скликання сходів і порядок їх проведення регламентувалися.

Виконавчим органом сільського сходу було сільське правління, вибори якого провадилися таким самим порядком, як і волосного. На чолі сільського правління стояв сільський старшина. При сільських правліннях існували сільські розправи, які так само, як і волосні, розглядали дрібні справи і судили селян за незначні провини. Суд, як і сільське правління, очолював сільський старшина, який

судив разом із двома засідателями. При сільських і волосних правліннях існували приміщення для арештованих, тобто сільські в'язниці.

Волосне правління і волосна розправа були вищою інстанцією для сільського правління і сільської розправи державних селян. Волосні та сільські правління перебували у віданні окружних управлінь, які, у свою чергу, підпорядкувались казенним палатам. Таким чином, під час наступу царизму на автономію України утворювались російські державні установи, які здійснювали управління Україною, суттєво обмежували козацьке самоврядування діяльність територіальних громад, їх органів і керівників.

Ситуація особливо погіршилася після селянської реформи 1861 р. Одним із перших законів, виданих царським урядом, який ще більше погіршив становище селян, був Закон від 27 червня 1874 р.

Надання майже необмеженої влади повітовій поліції та її нижчим поліцейським чиновникам призвело до того, що не тільки службові особи селянського правління, а й усе селянство опинилось у підпорядкуванні поліції, під постійною загрозою сваволі та поліцейських стягнень. З цього приводу один із російських публіцистів писав: «Урядники особистою владою садовлять селян «в темні» при волосних правліннях, не питаючи ні старшин, ні старост, і держать їх там, скільки побажають, хоча юридичного права на це не мають. Вони втручаються навіть в домашні справи селян...» [25, 20].

Таким чином, реформа селянських установ 1874 р. ще більше підпорядкувала волосні правління адміністративному нагляду поліцейського управління. Волосні правління, власне, пере-

творилися на установи, керовані волосними писарями під наглядом поліції.

На доповнення до Царських законів Земський відділ Міністерства внутрішніх справ, починаючи з 1861 р., видав понад тисячі директив, що обмежували права селян [26].

Найжорстокішу опіку над селянами та нагляд за волосними правліннями було введено в 1889 р. після запровадження інституту земських начальників, які здійснювали реакційну політику царського уряду. За реформою від 12 липня 1889 р. запроваджувався інститут земських начальників. Повноваження земських начальників були особливо широкі. Поряд з адміністративними їм надавалися і судові функції. Повноваження земських начальників були настільки великі, що багато постанов, які вони видавали, були остаточними і не підлягали перегляду. Управляли селянами земські начальники за допомогою службових осіб сільського правління, волосних судів, волосних правлінь та сільських і волосних сходів.

Волосний сход за положенням мав бути головним розпорядчим органом усього волосного управління. Проте з ряду причин такої ролі він не відіграв. До функцій волосного сходу входили вибори службових осіб волосного правління та нагляд за їх діяльністю, розподіл податків і самооподаткування, призначення сиротам опікунів та попечителів і перевірка їх діяльності, справи про рекрутську повинність (з 1874 р. — військову повинність), утвердження постанов сільських сходів про висилку «порочних» членів, вибори повітових земських гласних (у тих губерніях, де було введено земство) [27]; волосний сход обговорював і вирішував справи, що стосувались господарських, культурних і побутових потреб селян усієї во-

лості та наглядав за сільськими громадами й їх громадським управлінням.

Інші питання волосним сходом обговорювати заборонялося, і за винесення постанов, які не стосувалися перелічених вище питань, висуванці підлягали покаранню за рішенням мирових посередників (на Правобережжі) та земських начальників або передавались до суду.

Таким чином, компетенція волосних сходів обмежувалася незначним колом питань, основними з яких були: обрання осіб волосного правління, призначення та розподіл коштів на утримання волосного правління, ремонт і будівництво приміщень волосного правління, утримання коней для роз'їздів чиновників і пересилки пакетів (земська пошта), розкладка податків та інші справи адміністративно-поліцейського управління. Внаслідок звуження кола питань, які підлягали розгляду, волосні сходи скликались дуже рідко — один-два рази на рік. Такі питання, як переділ землі, розподіл майна, заснування громадських закладів, питання побуту та інші спірні питання вирішувались на сільському сході.

Отже, однією з причин обмеження функцій волосних сходів було розширення функцій волосного правління, а також опіка над органами селянського управління мирових посередників та земських начальників, яка виявилась насамперед у підборі бажаних для царських чиновників службових осіб волосного правління.

Волость складалася в середньому з 6–8 сільських громад, які налічували після реформи від 300 до 600 і більше дворів. У волосних сходах у таких випадках брало участь не менше 50–80 осіб. Але були й більші волості, залежно від цього кількість учасників волосного сходу збільшувалась до 150

і навіть до 200 осіб. Далі їх кількісний склад збільшувався за рахунок зростання та дроблення господарств. Наприклад, малинський волосний сход у 1904 р. складався з 52 службових і 153 виборних осіб від селянських громад [28].

У наукових джерелах є інформація про те, як відбувався волосний сход: «У великих громадах учасники сходу — 150–300 чоловік — не могли вміститись в сільській хаті, розташовувались в сінях, на вулиці. Вони не чули, що обговорюється в хаті, і не знали, які були висловлені думки. Потім, нудячись в чеканні кінця сходу, який затягувався іноді далеко за північ, одні дрімають і засинають тут же на долівці, інші розходяться по сусідніх хатах. Нарешті, рішення схвалені, і починається рукоприкладство. Неграмотні, напівсонні селяни, які нічого не чули і не обговорювали, доручають грамотному прикласти руку і поспішають додому за кілька (нерідко за десятки) верст, при повному незнанні, що творили, бо завтра треба надолужити загублений час; грамотні ж, хоч і знають, яке рішення прийнято, все рівно без заперечень підписуються, тому що коли вирішено, то значить нічого не вдієш — тільки сильних вояків наживеш» [29, 51].

Опис волосного сходу, на якому проводилась перевірка грошових сум, дає П. Астирев, який служив волосним писарем. У своїх записах він вказував, що це «віче» було цілком підпорядковане волосній адміністрації і, головним чином, — писарю. На сході потрібно було перевірити проходження грошових сум у волості за півріччя, і писар почав читати заздалегідь підготовлену постанову сходу, в якій зазначалось, що волосний сход «провадив облік грошових сум, які пройшли через волосне правління... і визнав, що

видатки правильні, а тому ухвалив: затвердити їх, в чому і підписуємось». Далі старшина запропонував учасникам сходу перевірити книги і суму грошей, але серед селян бажаючих не знайшлося [30, 38].

Виконавчим органом волосного сходу було волосне правління, що складалося з волосного старшини, старост усіх сільських громад, які входили до складу волості і збирача податків. Якщо волость складалась з однієї великої сільської громади, то до складу волосного правління замість старости обирали помічників старшини, залежно від кількості населення громади. Для ведення діловодства волосного правління волосний сход обирав чи призначав писаря. Однак вибори волосних писарів були надзвичайно рідкісним явищем, здебільшого їх призначали мирові посередники та земські начальники.

Відповідно до Положення волосне правління повинно було «збиратися по можливості і зручності в недільні дні, а в разі потреби і в інші дні» [29]. Волосні правління розглядали й вирішували такі питання, як витрати з волосного бюджету, затвердженого волосним сходом, продаж селянського майна за борги поміщику чи казні, призначення чи звільнення службових осіб, які працювали за наймом. Щодо вирішення інших питань, то «волосний старшина тільки радиться з волосним правлінням, але розпоряджається на свій розсуд...» [31, 107].

Таким чином, волосне правління становило колегіальний орган, який діяв не постійно, а скликався у визначені дні для вирішення певного кола питань. Оскільки питань, які вирішувалися волосним правлінням колегіально, було небагато, а всі інші питання вирішував одноособово старшина, то потреба в такому широкому

складі волосного правління сама по собі відпадала. А все, що стосувалось таких функцій, як складання різних поліцейських протоколів, актів, проведення виборів і перевірка діяльності сільських службових осіб, обслідування торговельних підприємств, проведення воєнно-кінних переписів, оцінка, опис майна та будов, а також безпосереднє вирішення поточних справ, вимагало присутності та участі писаря.

Таким чином, замість колегіального органу царський уряд створив волосне правління з єдиноначальником — волосним старшиною — та канцелярію, якою відав волосний писар. Таке поєднання волосного старшини і писаря вважалося волосним правлінням. У дійсності вони і вирішували всі поточні справи, виконуючи численні вимоги і доручення урядових установ та чиновників буржуазно-поміщицької царської Росії. «Не було жодного урядового органу, жодної громадської чи земської установи, — констатує чернігівський губернський комітет по нуждах сільськогосподарської промисловості, — які б не користувались волосним правлінням як своєю нижчою інстанцією» [32, 112].

Значну роль у волосному правлінні відігравали сільські старости, які були в сільських громадах безпосередніми помічниками волосних старшин і виконували численні функції, пов'язані з поліцейськими справами. У джерелах містяться дані про численні зловживання владою з боку старост. Так, селяни с. Ворсівки, Малинської волості, скаржились на те, що «сільський староста Матвієнко, коли домігся цієї посади, почав знущатися з селян... чинити різні злочини. Перебуваючи завжди п'яним, арештовує селян, самовласно відбирає землі, знищує межові знаки і передає землю іншим». Скарги селян

на незаконні дії старости волосний старшина не передав до волосного суду. «Наші неодноразові скарги, — писали селяни, — зовсім не приймаються... Писар вважає себе головою правління, виганяє з волості, погрожує побиттям. Таким чином, старшина і писар пиячать разом із старостою Матвієнком, дозволяють йому мучити нас, бідних селян...» [29, 55].

Фактично в системі тодішнього «самоврядування» велику роль відігравав волосний писар, який за положенням повинен був вести діловодство у волосному правлінні. Незважаючи на те, що за державним законодавством писар був підпорядкований старшині, насправді ж часто він мав більшу владу, ніж волосний старшина, і нерідко старшини виконували накази і доручення писарів, які заправляли волостю. У більшості випадків писарями були люди з невисоким культурним рівнем, які добре знали «таємниці канцелярської мудрості», запозиченої з різних довідників, законів та інструкцій, і акуратно виконували доручення начальства. Якщо ж враховувати те, що старшини переважно були малописьменні, а нерідко зовсім неписьменні, то стане зрозуміло, що писар при його писемності, бездоганному володінні канцелярською технікою нерідко відігравав роль адміністратора, начальника волості й фактично керував волостю, а волосного старшину дуже часто заміняла його печатка, яка зберігалась у писаря. Таким чином, писар з непомітного чиновника перетворився на одну з головних фігур волосного правління. Державні чиновники, які добре знали устрій волосного «самоврядування», у разі потреби завжди зверталися до писарів.

Необхідно зазначити також, що розвиток капіталізму у сільському

господарстві вніс істотні зміни у статус сільських і, особливо, волосних громад. На волосні правління новими законами, циркулярами, уставами, інструкціями покладались нові функції і повноваження, що значно розширювало коло їх діяльності, збільшувало листування й ускладнювало діловодство. Так, якщо на початку 60-х років листування про рекрутську повинність у діловодстві волосних правлінь обмежувалася однією справою, то після введення нового уставу про військову повинність (з 1 січня 1874 р.) листування настільки збільшилось, що у великих волостях воно становило окреме діловодство. Цим уставом на волосне правління покладались такі функції, як догляд за своєчасним відбуванням військової служби і явкою на призов осіб, приписаних до волості; ведення списків на осіб призового віку, складання поіменних списків, переведення осіб призовного віку з однієї дільниці на іншу, облік запасних армії, флоту і ратників ополчення не лише з селян, а й з міщан-ремісників та інших станів, що проживали на території волості тощо [32, 121, 141, 240, 245].

Значно збільшилось діловодство у 90-х роках і особливо у роки Першої світової війни 1914–1917 рр. у зв'язку з покладенням на волосні правління справ з мобілізації. Збільшилось також діловодство волосного суду, яке перебувало у віданні волосного писаря або його помічників. Аграрне перенаселення і відхідництво, яке з нього випливало, викликало потребу збільшити також паспортне діловодство, запровадити ряд книг, реєстрів і справ. Збільшилось також діловодство з опіки та страхування, особливо за рахунок податкового обліку, пов'язаного з державним фіском. Так, кількість книг з оподаткування і страхування у

волосному правлінні дорівнювала кількості сільських громад; у кожній такій книзі заводили особисті рахунки на кожне господарство. Ці книги є цінними для дослідників територіальних громад, оскільки в них, крім запису сум, які належало стягнути з кожного двору, було зазначено кількість землі, душ та недоїмки з господарства.

Розширилось також діловодство волосних правлінь у зв'язку з купівлею селянами земель через селянський поземельний банк і, особливо, у зв'язку з проведенням столипінської аграрної реформи. У волосних правліннях виокремилось велике діловодство щодо видачі різних документів, довідок, ведення листування стосовно стягнення і виплати позик та ін.

Царський уряд, поклавши на волосні правління такі широкі повноваження, вимагав звітів про їх діяльність, а це призвело до того, що тільки до одного річного звіту волосні правління додавали до 30-ти різних складних таблиць, зведень і статистичних відомостей. До звітів додавали також відомості про посівні площі, місцеві промисли, про кількість ремісників; про ярмарки та ринки, їх товарообіг із зазначенням цін на продукти харчування, фураж, лісоматеріали та ін.

На доповнення до цього волосні правління надсилали «термінові донесення» про стягнення позик, про запаси зерна в магазинах для запасів хліба та ряд інших відомостей. Крім того, на вимогу різних установ, осіб і організацій вони надсилали багато і таких відомостей, як, наприклад, про стан погоди та про збирання врожаю; замерзання рік, тривалість зими, відлиги, танення снігу; відомості про ціни на сухопутні і річкові перевезення; списки власників торгових підприємств і лавок, відомості про заро-

бітну плату робітників, про бджільництво та ін.

Волосні правління були тим джерелом, з якого усі установи черпали різні відомості та довідки. Не було такого відомства чи установи, доручень яких не виконували б волосні правління. Особливо велике листування було із земством, нижчою інстанцією якого були повітові земські управи. Останні використовували волосні правління як свій виконавчий апарат.

На волосні правління покладалися функції, які не мали жодного відношення до селянського «самоврядування». Так, за вимогою різних міністерств і відомств вони мали вести книги запису торгових документів, поштових оповіщень на грошову кореспонденцію, арештованих; відповідно до Положення про податкові збори волосні правління мали стягати ці збори, стежити за надходженням платежів до селянського поземельного банку; видавати промислові свідоцтва і квитки; оцінювати будинки для страхування, складати списки та відомості застрахованих будинків тощо.

На волосні правління покладался ряд обов'язків щодо військово-кінного і військово-перевірочного перепису, тому вони брали участь у відборі коней та іншої худоби для армії. У тих місцевостях, де не було поштових відділень, деякі поштові операції покладалися на волосні правління.

До функцій волосних правлінь також входили: боротьба з розкольниками і повідомлення про них поліції; нагляд за сектантами і запис їх заяв про народження і смерть до особливих книг (волосні правління повинні були щомісячно повідомляти про це поліції для запису в метричні книги); відання прилюдною худобою і розшук її власників; нагляд за санітарними заходами тощо; звільнення і облік селян при їх

переміщенні з однієї місцевості до іншої; нагляд за виконанням правил, встановлених статутом про горілчані акцизні збори; своєчасне забезпечення підвод для перевезення військ та їх розміщення. До компетенції волосних установ належали справи, які стосувалися не лише селян, а й інших станів цієї волості: міщан, колоністів та ін.

Місцеві колегіальні органи (комітети, наради, сходи), які розглядали і обговорювали питання вдосконалення їх роботи, відзначали, що штати волосних правлінь недостатні, незважаючи на те, що у волостях працювало по 3–5 помічників волосних писарів [29, 58–62].

Діловодство волосних правлінь налічувало тисячі, а часто й десятки тисяч документів на рік. Так, у Малинівському волосному правлінні в 1906 р. було прийнято і видано 14 397 документів, з яких лише паспортів видано 525 [28]. Волосні правління перетворилися на великі бюрократичні канцелярії з відповідним штатом писарів, які виконували завдання різних установ, для яких волосні правління були нижчими виконавчими органами. Волосні правління з їх громіздким бюрократичним канцелярським штатом були органами гноблення селянства, установами, які служили інтересам царської держави, а не органами місцевого самоврядування.

Необхідно також зазначити, що в період відновлення української державності у 1917 р. Українська Центральна Рада у Конституції (Статуті про державний устрій, права і воль-

ності УНР), ухваленої 29 квітня 1918 р., передбачила у системі місцевого самоврядування волосні територіальні громади, зазначивши: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землякам, волостям і громадам широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» [27, 3].

У Радянській Україні волость, як адміністративно-територіальна одиниця, функціонувала до 1923 р. У західних областях України (в Галичині) вона мала назву «гміна» і як територіальна громада функціонувала до встановлення органів радянської влади. У цей час «гміна», як адміністративно-територіальна одиниця і спільнота, успішно здійснює самоврядування у Республіці Польща. За своєю структурою, функціями і повноваженнями вона нагадує українську волость. Колишня українська волость у своїй структурі мала місто або містечко та сільські громади за розмірами, як і польська, гміни були різними [33, 3].

Підсумовуючи сказане, слід дійти висновку, що комісії, яка здійснювала розробку концепції «Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні», варто було детальніше проаналізувати цю унікальну територіальну громаду, яка майже десять століть функціонувала в Україні, успішно працює за кордоном. Комісія мала б більш переконливі аргументи на Всеукраїнських зборах представників органів місцевого самоврядування та в окремих регіонах.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Гураль П. Ф.* Територіальна громада в Україні : історико-правове дослідження. — Л., 2008. — 468 с.
2. *Иванишев Н. Д.* О древних сельских общинах в Юго-Западной России. — К., 1863. — 72 с.
3. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси : в 11 т. / редкол. : П. С. Сокань (голова) та ін. — К., 1991. — Т. 1. — 736 с.
4. *Любавский М. К.* Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства ко времени издания первого Литовского статута. — М., 1892. — 690 с.

5. *Сборник статей и материалов по истории Юго-Западной России.* — К., 1916. — Вып. 2. — 420 с.
6. *Инкин В. Ф.* Крестьянский общинный строй в Галицком Прикарпатье (Опыт сравнительного изучения поземельных союзов) : автореф. дис. ... д-ра истор. наук : спец. 07.00.01 : история СССР. — Львов, 1978. — 40 с.
7. *Клепатский П. Г.* Очерки по истории Киевской земли : в 2 т. — Одесса, 1912. — Т. 1. — 599 с.
8. *Літопис руський* / пер. з давньорус. Л. Є. Махновця ; відп. ред. О. В. Мишанич. — К., 1989.
9. *Акты Литовско-Русского государства, изданные М. В. Довнар-Запольским.* — М., 1899. — Вып. 1. — 388 с.
10. *Архив Юго-Западной России, издаваемый временной комиссией для разбора древних актов.* — К., 1859—1890.
11. *Zrodla dziejowe / Opisane przez. A. Jablonowskiego.* — Warszawa, 1889. — Т. XXII. — 750 s.
12. *Толочко П. П.* Древнерусский феодальный город. — К., 1989. — 255 с.
13. *Довнар-Запольский М. В.* Очерки по организации западно-русского крестьянства в XVI в. — К., 1905. — 166 с.
14. *Гурбик А. О.* Еволюція соціально-територіальних спільнот в середньовічній Україні (волость, дворіще, село, сябрина спілка). — К., 1998. — 319 с.
15. *История крестьянства СССР с древних времен до Великой Октябрьской социалистической революции* : в 5 т. / АН СССР, Ин-т истории СССР ; Ин-т археологии ; редкол. сер. В. И. Буганова и др. — М., 1990. — Т. 2. — 530 с.
16. *Летопись по Ипатьевскому списку.* — СПб., 1871. — 980 с.
17. *Русская историческая библиотека, издаваемая Археографической комиссией.* — СПб., 1915. — Т. 27. — 380 с.
18. *Акты, относящиеся к истории Западной России, собранные и издаваемые Археологической комиссией.* — СПб., 1864. — Т. 1. — 708 с.
19. *Жизнь князя Андрея Михайловича Курбского в Литве и на Волыни.* — К., 1849. — Т. 2. — 365 с.
20. *Голобуцький В.* Запорозьке козацтво. — К., 1994. — 539 с.
21. *Лазаревский А.* Описание старой Малороссии : материалы для истории, землевладения и управления : в 3 т. — К., 1893. — Т. 2. — 521 с.
22. *Полное собрание законов Российской империи.* — СПб., 1830. — № 13217, 15227—15229, 14392.
23. *Свод учреждений государственных и губернских.* — СПб., 1835. — Ч. 2: Учреждения губернские. — 1378 с.
24. *Второе Полное Собрание Законов Российской империи.* — Т. XIII. — № 11189.
25. *Розенберг В.* Крестьянское управление // Русское богатство. — 1905. — № 3. — С. 15—25.
26. *ЦДІАУ.* — Ф. Канцелярія кійвського генерал-губернатора, тимчасове відділення по влаштуванню селянського побуту. — 1861. — Спр. 48. — Арк. 57.
27. *Третье Полное Собрание Законов Российской империи.* — 1905. — № 26662.
28. *ЦДІАУ.* — Ф. Малинівське волосне правління. — 1904. — Спр. 1304. — Арк. 64.
29. *Бондаревський А. В.* Волосне управління та становище селян на Україні після реформи 1861 р. — К., 1961. — 128 с.
30. *Астырев П. Н.* О волостных писарях. — М., 1886. — 168 с.
31. *Второе Полное Собрание Законов Российской империи.* — № 36657. — Ст. 88.
32. *Труды Черниговского губернского комитета.* — Т. XLVII. — 620 с.
33. *Lubelskie wielka księga miast I gmin. Igera Nedig.* — Lublin, 2000. — 300 s.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ РЕФОРМИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ



О. БАТАНОВ

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
(Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України)*

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не лише закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й створення правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій.

Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає не тільки концептуального аналізу генезису інститутів місцевого самоврядування в історичній

ретроспективі та виявлення чинників і умов становлення, системних та функціональних характеристик муніципальної влади в сучасній Україні, а й усебічного наукового осмислення перспективного розвитку муніципальної демократії у контексті конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та інших реформ, які перманентно декларуються та ініціюються протягом останніх років. У цьому аспекті, зокрема, варто виділити наукові публікації таких відомих вітчизняних науковців, як М. Баймуратов, Ю. Бальцій, В. Журавський, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Кампо, П. Любченко, М. Орзіх, М. Пухтинський та ін.

Місцеве самоврядування, як принципово нова система організації публічної влади на місцях, є одним із тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, в контексті європейського вектора розвитку української держави, вимагає свого усебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання держа-

© О. Батанов, 2009

вою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без винятку постсоціалістичних держав Європи, в тому числі України. Фундаментальними принципами проведення сучасних реформ проголошується децентралізація публічної влади та субсидіарність у наданні публічних послуг.

Водночас, якщо в таких європейських державах, як Польща, Литва, Латвія та інших країнах нової демократичної хвилі, реформи публічної влади привели до позитивних результатів, формування дієздатних територіальних громад та реального місцевого самоврядування, яке ефективно та незалежно від держави під власну відповідальність надає жителям різноманітні публічні послуги, то в Україні ефект від діяльності територіальних громад поки що не відчутний. Процеси формування дієздатних територіальних громад, незважаючи на розвиток муніципального законодавства, ратифікацію відповідних міжнародно-правових актів тощо не приводять до істотних зрушень у функціонуванні й розвитку громадянського суспільства і демократичної держави.

Ігноруючи природні можливості муніципальної демократії, українська державність протягом останніх років штучно створювала бар'єри на шляху перетворення України на ініціативну, розвинену та динамічно функціонуючу демократичну, соціально-правову державу, яка бажає та здатна забезпечити громадянам високі соціальні стандарти та гарантії розвитку на шляху до соціального прогресу. Так, з одного боку, ми бачили позитивне ставлення — визнання місцевого самоврядування та прав територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування на конституційному рівні (статті 7, 140 Консти-

туції України) та легалізацію принципів його правової, організаційної та економічної самостійності (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»), державне розуміння ролі місцевого самоврядування як «особливо важливого фактора становлення громадянського суспільства», а його розвитку як «одного з найпріоритетніших напрямів державної політики України» [1] та всенародне оголошення курсу на формування «нації самоврядних громад» [2] тощо.

З другого боку, наочною є абсолютна відсутність державної волі у проведенні широкомасштабної муніципальної реформи, наявність патерналістських підходів та прагнення державної влади в імперативному порядку «партизувати місцеве самоврядування» [3] або «забезпечити керованість» місцевим самоврядуванням та «нормалізувати життєдіяльність» деяких територіальних громад [4], що суттєво ускладнює процеси становлення та розвитку дієздатних територіальних громад і конституювання їх правосуб'єктності, а також формування компетенційної бази місцевого самоврядування, нормативне визначення та закріплення його об'єктного складу, зокрема, конституювання питань місцевого значення, а з урахуванням цього — формування усього суб'єктно-об'єктного складу муніципальної влади.

Похідними від цієї непослідовності державної політики є невизначеність правосуб'єктності територіальної громади та її співвідношення з населенням, державою, нечітке розмежування функцій, повноважень, відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, суперечливість у визначенні статусу комунальної власності, спільної власності територіальних громад,

забезпеченні охорони громадського порядку, захисту основних та «локальних» прав членів територіальної громади [5]. Як наслідок — фіктивно-декларативний статус муніципальної влади.

У зв'язку з цим слід відмітити вплив на стан розвитку місцевого самоврядування таких рудиментів радянського минулого, як прагнення держави не відмовлятися від контролю усіх сфер людського буття, бюрократизм, безвідповідальність органів влади усіх видів та рівнів, патерналістське мислення не лише населення, а й державних та комунальних службовців, представників депутатського корпусу та сільських, селищних, міських голів тощо. Концептуальне бачення політичного курсу, окресленого в Акті проголошення незалежності України та продовженого у Конституції України: запровадити модель сервісної держави, примусити владу працювати на інтереси громадянина, а не на власні, — не досягнута. У цьому плані Україна є яскравим негативним прикладом ігнорування як позитивного зарубіжного досвіду муніципального будівництва, так і концептуальних засад локальної демократії.

Поряд із цими чинниками (політичними, соціальними, економічними, духовно-моральними) не викликає сумнівів і те, що суттєвого реформування має зазнати насамперед конституційна модель місцевого самоврядування. Тому в контексті реформи місцевого самоврядування варто розуміти конституюючу та інституціональну роль муніципальної влади як одного з ключових елементів системи конституційного ладу України. Місцеве самоврядування згідно з Європейською хартією про місцеве самоврядування становить одну з основ будь-якого демократичного ладу. Принцип

місцевого самоврядування, — проголошується у ст. 2 цього документа, — має бути визнаним у внутрішньому законодавстві, і, по можливості, в конституції держави.

Віднесення інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу насамперед означає неможливість скасування чи обмеження його прав. Конституція нібито говорить, що законодавець на власний розсуд не має права вводити або ліквідувати місцеве самоврядування. Завдання законодавця, таким чином, обмежується творчою конкретизацією цього інституту. Звідси місцеве самоврядування, після його визнання державою, здійснюється населенням за його власним природним правом, а не по праву держави. Тому будь-які посягання на права місцевого самоврядування варто оцінювати як посягання на основи конституційного ладу.

Слід згадати, що відразу після прийняття Конституції України її положення щодо місцевого самоврядування стали предметом гострої критики з боку муніципальної громадськості, політичних партій, науковців, окремих політиків тощо, що й актуалізувало необхідність внесення змін до Основного Закону в відповідній частині, детермінувавши появу ряду відповідних проектів. Велика кількість офіційних законопроектів та їх версій, авральний характер їх обговорень та, врешті-решт, швидке схвалення змін до Конституції наприкінці 2004 р. призвело до ще більшої заплутаності у вітчизняній моделі місцевого самоврядування, зокрема у частині, що передбачає різні строки, на які обираються депутати місцевих рад та сільські, селищні, міські голови.

Більшість офіційних конституційно-проектних пропозицій щодо внесення змін до Конституції України, які

розроблялися та ініціювалися парла-ментськими фракціями, окремими народними депутатами або главою держави останніми роками прямо або опосередковано торкалися інститутів місцевого самоврядування. Такі пропозиції мали фрагментарний або косметичний характер [6], стосуючись, наприклад, лише термінів обрання депутатського корпусу місцевого самоврядування [7] або передбачали більш ґрунтовну корекцію відповідного розділу Конституції України та всієї конституційної моделі місцевого самоврядування як термінологічного, так і змістовного характеру [8]. Вагомий концептуальний потенціал як в аспекті осмислення політичного бачення перспективних напрямів розвитку конституційної моделі організації місцевого самоврядування та вітчизняного муніципалізму в цілому, так і розуміння потенційних сценаріїв у розвитку муніципальної реформи, містять і альтернативні конституційно-проектні ініціативи ряду політичних партій та громадських організацій [9], хоча й вони не мають оптимальних «рецептів» щодо формування ефективної конституційної моделі місцевого самоврядування.

Концептуальний аналіз офіційних та інших версій законопроектів про внесення змін до Конституції, розроблених у 2003–2009 рр., дозволяє дійти висновку про наміри (або принаймні їх декларування) авторів майже усіх цих законопроектів змінити філософію усієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування. Власне, пропонується перейти від існуючої нині консервативної моделі місцевого самоврядування, за якої місцеве самоврядування здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів — областей і районів воно має фактично символічний ха-

рактер, до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства. Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, чіткі територіальні межі їхньої муніципальної діяльності, сприяло б децентралізації публічної влади, розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розширенню самостійності й відповідальності територіальних громад у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій громад і регіонів. Зокрема, надання представницьким органам місцевого самоврядування на регіональному рівні (районним та обласним радам — за умовою збереження відповідних назв цих суб'єктів, або іншим органам регіонального представництва територіальних громад) права на утворення власних виконавчих органів перетворило б ці органи на самодостатні та дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси територіальних громад (наприклад, проект, внесений народним депутатом України А. Матвієнком, реєстраційний № 3395 від 16 квітня 2003 р.; проект, внесений народними депутатами України А. Матвієнком, В. Мусіякою, А. Мартинюком, О. Морозом, Ю. Ключковським та ін., реєстраційний № 3207-1 від 1 липня 2003 р.; президентський проект, реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р.; проект, розроблений та запро-

понований Комуністичною партією України та ін.).

Водночас в існуючих версіях законопроектів є певні недоліки, суперечливі моменти, неузгоджені положення тощо. Насамперед вони пов'язані з фрагментарною та суперечливою регламентацією правосуб'єктності первинного суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади. Так, сумнівною з точки зору муніципальної теорії є спроба у ряді версій існуючих законопроектів взагалі відмовитися від категорії «територіальна громада», замінивши її термінами «громада» або «жителі громади» (наприклад, проект, внесений народним депутатом України А. Матвієнком, реєстраційний № 3395 від 16 квітня 2003 р. або президентський проект, реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р.) або, власне, звузити обсяг її правосуб'єктності до статусу адміністративно-територіальної одиниці (наприклад, проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода»). Використання термінів «громада» або «жителі громади» замість наявного у чинній Конституції України іменування «територіальна громада» або трансформація змісту її статусу не лише значною мірою знецінює як у цілому феномен місцевого самоврядування, так і правове та суспільно-політичне значення його суб'єктної першооснови в аксіологічному, онтологічному, гносеологічному аспекті або його значення з точки зору генезису місцевого самоврядування, враховуючи, що саме територіальна громада перебуває біля початків муніципалізму в Україні.

Насамперед, така зміна понять (власне, підміна) може стати причиною фактичної ліквідації самостійного суб'єкта конституційно-правових відносин — суб'єкта, права якого як основного носія функцій та повнова-

жень місцевого самоврядування визнані та гарантовані державою (ст. 7 у її генетичному зв'язку із ст. 140 Конституції України). Адже «жителі громади» та сама «територіальна громада» — це різні за своєю політико-правовою природою, завданнями, функціями та місцем у системі місцевого самоврядування та конституційно-правових відносинах суб'єкти: жителі — це індивідуальні суб'єкти права на участь у здійсненні місцевого самоврядування, які можуть реалізувати його як особисто, так і колективно, а територіальна громада — це колективний суб'єкт конституційного права, соціальна спільність, наприклад, так само як народ, національні меншини, корінні народи. Так само, наприклад, як «громадяни усіх національностей» утворюють такий суб'єкт, як Український народ — первинний та конститууючий суб'єкт всієї політичної системи, так і жителі утворюють свою територіальну громаду — первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування, залишаючись при цьому самостійними суб'єктами права.

Крім того, слід враховувати ідею та прагнення у нормах Конституції (наприклад, проект, зазначений раніше, реєстраційний № 3207-1 від 1 липня 2003 р.; президентський проект, реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р. та ін.) та під час майбутньої адміністративно-територіальної реформи запровадити як адміністративно-територіальну одиницю громаду (з чим у цілому варто погодитись), що, за умовою такого подвійного використання однієї категорії у двох значеннях призвело б до певної плутанини. Ілюстративною у цьому плані є, наприклад, норма ч. 2 ст. 155 президентського проекту (реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р.), згідно з якою «громадою є адміністра-

тивно-територіальна одиниця... та сукупність громадян України, які проживають на її території».

Означених проблем не усувала і версія законопроекту з реєстраційним № 3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 р. [10], хоча ст. 140 у частині, що стосувалося визначення поняття місцевого самоврядування, і подавалась у новій редакції, чинна редакція Конституції не зазнавала змін. Фактично у цій версії пропонувалося у ст. 133 запровадити таку адміністративно-територіальну одиницю, як округа, яка б об'єднувала у своєму складі кілька населених пунктів. Хоча подібний підхід і є відмовою від більш прогресивного за змістом проекту, орієнтованого на інституціоналізацію у якості адміністративно-територіальної одиниці громади, це певною мірою дозволило б, нарешті, відійти від досі існуючих рудиментів радянського територіального поділу на сільські та міські ради. Однак пропонується редакція ст. 140 жодним чином не враховувала цього факту. Так, ч. 1 передбачалося, що місцеве самоврядування є лише правом територіальної громади села, селища чи міста, а не, наприклад, правом територіальної громади округи. До того ж у частинах 4, 7 не передбачені органи місцевого самоврядування округ. Це могло б створити правові проблеми при утворенні та функціонуванні органів місцевого самоврядування округ.

Ще однією проблемою майже усіх запропонованих законопроектів є недостатньо чітка розмежованість категорій «жителі» («жителі громади», «жителі населених пунктів», «члени громад») та «громадяни», а також юридичне оформлення їхньої конституційної та муніципальної правосуб'єктності (наприклад, проект, внесений народними депутатами України

А. Матвієнком, В. Мусякою, А. Мартинюком, О. Морозом, Ю. Ключковським та ін., реєстраційний № 3207-1 від 1 липня 2003 р.; проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України; проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода» та ін.). Адже членами територіальної громади та користувачами послуг, які надає місцеве самоврядування є (можуть бути) не лише громадяни України, а й особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають на відповідній території. Так, наприклад, у проекті Всеукраїнського об'єднання «Свобода» абсолютно правильно зазначається, що «обов'язком органів місцевого самоврядування є надання членам громади визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг» (ч. 2 ст. 83 проекту), тобто, як ми розуміємо, безвідносно щодо їх належності або неналежності до громадянства України.

Але така функціонально-телеологічна орієнтація (за умови її конституційного оформлення) остаточно не вирішуватиме усіх проблем реалізації правосуб'єктності жителів в окремих сферах місцевого життя, зокрема в політичній. Адже право голосу на місцевих виборах та референдумах за чинною Конституцією мають виключно громадяни України. Незважаючи на демократичність норми, встановленої, наприклад, у ч. 2 ст. 141 проекту з реєстраційним № 3207-1, згідно з якою «жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають...», використання словосполучення «жителі громади» без адекватного йому тлумачення та змістовного наповнення правосуб'єктності жителів — членів територіальних громад могло б призвести до значних труднощів у процесі реалізації відпо-

відних норм. Вразливим у цьому відношенні є й проект з реєстраційним № 3288-IV, в якому пропонувалося визначити (ч. 2 ст. 141), що «територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають...» Однозначно, враховуючи положення ч. 4 ст. 75, згідно з якою в «місцевих виборах і референдумах беруть участь, місцеву ініціативу здійснюють громадяни України, які мають право голосу і належать до відповідних громад», цю колізію усуває президентський проект (реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р.), в якому, зокрема, визначається, що «депутати ради громади обираються строком на чотири роки жителями громади, які мають право голосу, на прямих виборах на основі загального і рівного виборчого права шляхом таємного голосування» (ч. 2 ст. 156 проекту).

Але, на жаль, цей проект, як і більшість інших проектів, не вирішує більш складних питань, пов'язаних розумінням особливої філософії правового статусу людини у місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує у державі щодо прав людини. З рівня «громадянин — держава» права людини переходять на рівень «житель — орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особистості. Цей підхід, який існує в деяких країнах (наприклад, у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства у цілому, його політичної влади і місцевого самоврядування — як публічної влади територіального колективу, є свідченням підвищення ролі локально-тери-

торіального чинника у житті суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Зважаючи на те, що будь-які обмеження права на участь у місцевому самоврядуванні залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються, а також, враховуючи загальноєвропейські тенденції щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, зокрема шляхом їх залучення до участі у різних формах муніципальної діяльності, з часом можна було б надати право участі у місцевих виборах, референдумах та інших формах безпосереднього волевиявлення населення за місцем проживання також і особам, які не мають громадянства України, однак постійно проживають на цій території (наприклад, протягом п'яти років перед черговими виборами), володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори, беруть активну участь у муніципальному житті та відповідають саме тим правовим вимогам, які пред'являються до громадян України. Зокрема, згідно зі ст. 6 Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (Страсбург, 5 лютого 1992 р.) держави-учасниці цього документа зобов'язуються надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах

постійно мешкає у відповідній державі впродовж п'яти років, що передують виборам [11].

Багато критичних зауважень викликають й інші позиції існуючих версій конституційно-проектних пропозицій, які стосуються, зокрема, або статусу районних та обласних рад, їх виконавчих органів у контексті здійснення ними їх функцій представництва спільних інтересів територіальних громад (версія законопроекту з реєстраційним № 3207-1 в редакції від 23 грудня 2005 р.), або структури та змістовного наповнення відповідного розділу в цілому з точки зору одночасного закріплення у ньому правосуб'єктності місцевого самоврядування, АР Крим та місцевих державних адміністрацій (розділ IX «Місьцеве самоврядування та територіальна організація влади» у президентському проекті, реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р.), так і в частині визначення поняття місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування (а не територіальних громад. — О. Б.; див., наприклад, проект, внесений на-

родним депутатом України А. Матвієнком, реєстраційний № 3395 від 16 квітня 2003 р. та проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода») або жителів громад (президентський проект, реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р.) здійснювати в межах закону регулювання і управління (що також, напевно, потребує конкретизації з точки зору муніципального права та теорії управління. — О. Б.) суттєвою часткою суспільних справ (проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода») або суспільними справами місцевого значення (президентський проект, реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р.) тощо. Але, на нашу думку, лише вкрай суперечлива регламентація суб'єктного складу місцевого самоврядування, яка запропонована в усіх конституційно-проектних ініціативах, вже свідчить про те, що існуючі законопроекти про внесення змін до Конституції України у частині щодо місцевого самоврядування не вирішують існуючих проблем, а іноді — породжують нові, що вимагає їх суттєвого доопрацювання.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні* : Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=749%2F2001>
2. *Виступ В. А. Ющенко на Майдані Незалежності в Києві 23 січня 2005 р. в день інавгурації Президента України* // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 13 (20 січня). — С. 3.
3. *Партійна «ерозія» : новація чи міна уповільненої дії* // Воля. — 2004. — № 8. — квітень; «Так!» праву вільного вибору : Відкритий лист Української асоціації місцевих і регіональних влад Президенту України, Голові Верховної Ради України, Прем'єр-міністру України та Голові Конституційного Суду України // Воля. — 2004. — № 8. — квіт.; *Громади, об'єднуються... в партії!* // Воля. — 2004. — № 7. — квіт.
4. *Про забезпечення керованості місцевими органами влади у місті Ялті та нормалізації життєдіяльності міста* : Указ Президента України від 30 січня 1998 р. № 70/98 // *Голос України*. — 1998. — 3 лют.; *Про забезпечення керованості процесами життєдіяльності міста Василькова Київської області* : Указ Президента України від 23 лютого 2000 р. № 277/2000 // Урядовий кур'єр. — 2000. — 26 лют.; *Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян та нормалізації життєдіяльності міста Мукачівського Закарпатської області* від 25 грудня 2003 р. № 1486/2003 // Воля. — 2004. — № 1–2.
5. *Орзіх М. Місьцеве самоврядування в незалежній Україні : десятиріччя досягнень та прорачунків* // Місьцеве самоврядування : 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського. — К., 2002. — С. 70.
6. *Про внесення змін до Конституції України* : Закон України. Проект, внесений народними депутатами України С. Б. Гавришем, Р. В. Богатирьовою, К. Т. Вашук та ін. Реєстраційний № 4105 від 4 вересня 2003 р. // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=15751

7. *Про внесення змін до Конституції України* : Закон України. Проект, внесений Президентом України // *Право України*. — 2003. — № 8. — С. 3–9; *Про внесення змін до Конституції України* : Закон України. Проект, внесений народними депутатами України В. Ф. Януковичем, О. В. Лавриновичем та ін. Реєстраційний № 2722 від 8 липня 2008 р. // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32942
8. *Про внесення змін та доповнень до Конституції України*: Закон України. Проект, внесений народним депутатом України А. С. Матвієнком. Реєстраційний № 3395 від 16 квітня 2003 р. // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14804; *Про внесення змін до Конституції України* : Закон України. Проект, внесений народними депутатами України А. С. Матвієнком, В. Л. Мусіякою, А. І. Мартинюком, О. О. Морозом та ін. Реєстраційний № 3207-1 від 1 липня 2003 р. // *Право України*. — 2003. — № 8. — С. 9–15; *Про внесення змін до Конституції України* : Закон України. Проект, внесений Президентом України. Реєстраційний № 4290 від 31 березня 2009 р. // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882
9. *Національна Конституція* (проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода»). В редакції від 17 квітня 2008 р. // <http://www.svoboda.org.ua/dokumenty/inshi/003930>; *Конституція України*. (Нова редакція). Проект, розроблений та запропонований Комуністичною партією України // <http://www.kpu.net.ua/elections>; *Конституція України*. Інтерактивний проект. Друга версія. Розроблений Інститутом лібералізму та запропонований для обговорення Ліберально-демократичною партією України // <http://www.ldpu.org.ua/images/doc/c123-project-k-u-upd.doc>
10. *Про попереднє схвалення і направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України* : Постанова Верховної Ради України від 23 грудня 2005 р. № 3288-IV // *Відомості Верховної Ради України*. — 2006. — № 14. — Ст. 124.
11. *Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні*. Страсбург, 5 лютого 1992 р.; *Барвіцький В. Ю., Батанов О. В.* Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 3 ч. / за заг. ред. П. Ф. Мартиненка. — К., 2006. — Ч. 3. — С. 220.

Вийшов друком науково-практичний коментар Закону України
«Про Конституційний Суд України»:

Стрижак А. А.

**Закон України «Про Конституційний Суд України» : наук.-
практ. комент. / А. А. Стрижак, Я. В. Рибалко, М. В. Савчин ;
за заг. ред. А. А. Стрижака. — К., 2009. — 328 с.**

Видання містить постатейні коментарі до Закону України «Про Конституційний Суд України», які ґрунтуються на результатах аналітичного дослідження відповідних норм Конституції України, інших правових актів національного законодавства, загальновизнаних актів міжнародного права, а також практики Конституційного Суду України (рішення, висновки та ухвали єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні).

Розраховане на працівників органів законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування, науковців та студентів юридичних факультетів вищих навчальних закладів.

**Замовляйте видання за телефонами:
0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою
sales@inyure.kiev.ua
<http://shop.inyure.kiev.ua>**



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ГЕНЕЗА ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПОЛІТИКИ



І. ЗАЯЦЬ

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)*

Під сонцем наших конституцій
Земля щаслива сухо тріскає,
Грозивим духом революцій
Уже запахло зовсім близько.

В. Стус

У 60-х роках ХХ ст. ці слова В. Стуса сприймалися виключно крізь призму радянської дійсності. Проте сьогодні, в умовах «суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави», вони продовжують дивувати нас своєю актуальністю. Уже другий десяток років тривають дебати щодо питань, які мають системно-базовий характер, а прийняті рішення у короткий час втрачають актуальність та потребують нового переосмислення. Така гіперактивність у конституційному полі не є випадковою та обґрунтовується специфікою соціально-економічних процесів, які відбулись впродовж згаданих десятиліть. І як наслідок, — зародження нових правових форм. Динаміка еволюції української політичної системи унеможлиблює застосування цілого ряду правових форм, які втрачають своє «законодавче призначення», і як результат, — поява у чинному законодавстві «мертвих правових норм». Між конституційно-правовим актом (формою) та його реальною здатністю врегульовувати об'єктивні суспільні

© І. Заяць, 2009

відносини (функцією) завжди існує нерозривний зв'язок. Якість цього зв'язку має забезпечувати саме парламент — як єдиний законодавчий орган держави.

Тому впровадження нових конституційно-правових інститутів — Президента України, місцевого самоврядування, представника Президента, коаліції, конституційно-правової відповідальності — результат саме такої діяльності. Подальший розвиток цих інститутів уже залежав від належної нормотворчої активності законодавця та його вираженої політичної позиції. Тобто це можна назвати «національною конституційною політикою парламенту», завдяки якій можна було б забезпечити оптимальну «конституційно-правову експлуатацію» відповідного інституту в українській правовій моделі. Хотілось як краще, проте вийшло як завжди.

Нерозуміння суті конституціоналізму, а також небажання реалізовувати його принципи суб'єктами конституційно-правових відносин спричинило те, що впроваджені конституційно-правові інститути так і залишились на

рівні теоретичних моделей та не проявили свій потенціал. Знову виник конфлікт між правовою формою (суттю) та політичною функцією. На практиці це призвело до того, що розпочалась чергова корекція правових актів шляхом внесення змін та доповнень. В умовах юридичного позитивізму це є об'єктивною потребою. Проте через прояв суб'єктивізму, нерозуміння та небажання дотримуватись конституційних принципів, ми не раз стаємо на шлях формування нових правових сутностей. У цьому випадку особливої уваги заслуговують процеси інтеграції та адаптації, внаслідок яких у національну правову систему можуть проникати не традиційні для України правові елементи (норми, інститути, положення, тощо) [1]. У цьому випадку Конституція України виконує функції «імунної системи» національного права та «правової мембрани». Адже саме Основний Закон захищає державний суверенітет, національну правову систему та конституційний лад від тих правових елементів, які становлять для них потенційну загрозу. Невипадковим є те, що в конституціях багатьох держав передбачено спеціальні процедури набуття чинності міжнародно-правових актів на території відповідної держави.

Як показує практика, одне з найбільш активних реформувань нововведеного правового інституту відбувалось на рівні місцевого самоврядування. З часу проголошення незалежності України змінено було не лише законодавство про місцеве самоврядування, а й розуміння його суті.

На сторінках наукових видань неодноразово наголошувалось на тому, що на першому етапі відродження інституту місцевого самоврядування законодавець дотримувався положень громадівської теорії походження

місцевого самоврядування. Положення громадівської теорії формуються на основі спільного інтересу громади, сформованого на основі довготривалого спільного проживання. Люди народжувались, здобували первинну освіту та фах, вели господарство, вирішували різні господарські питання, що зачіпали корінні інтереси усієї громади. Треба бути свідомим того, що весь свій потенціал ця теорія могла проявити в умовах магдебурзького права, яке сьогодні ми ностальгічно згадуємо. Статути міст, що мали магдебурзьке право, є прекрасними зразками тогочасного нормотворення та кодифікованими збірками місцевого законодавства. Проте слід пам'ятати, що це був період феодальної держави, яка найближчим часом мала стати централізованою з політично сильним центром влади.

У період відходу від засад одержавленого суспільства ця громадівська теорія стала «лакмусовим папірчиком» на виявлення якісних ознак нашого суспільства та його прагнення до демократичного розвитку. З часом, як виявилось, догми цієї теорії були життєздатні лише на рівні малих монофункціональних населених пунктів, які не зазнали ще «руйнівного впливу» сучасного урбанізму.

Ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування (1997 р.), законодавець створив правову колізію: основним носієм функцій та повноважень місцевого самоврядування є територіальна громада чи органи місцевого самоврядування? Європейська хартія місцевого самоврядування у ст. 3 передбачила, що «*місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населен-*

ня» (виділено автором. — І. З.) [2]. У той час, коли Конституція України у ч. 1 ст. 140 визначила, що «місцеве самоврядування 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» [4].

На жаль, у конституційному проєкті, винесеному на всенародне обговорення відповідно до Указу Президента України, ця колізія набула якісно нової характеристики. Відповідно до ст. 155 передбачається, що «місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад здійснювати в інтересах місцевого населення регулювання і управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією України і законами». З одного боку, це надзвичайно демократичне положення. Проте, розібравшись з ним, може виникнути думка про те, що місцеве самоврядування у цьому разі вже не трактується як колективне право, воно вже набуває рис індивідуального права. Отже, тепер я, як житель конкретної громади, маю право на місцеве самоврядування. Багато хто з нас може підняти це на сміх. Проте за умов збігу відповідних юридичних фактів та «творчого переосмислення» ряду правових положень у судовому порядку, це право можна буде закріпити за конкретною (-ими) особою (-ами). Іншими словами за «батьком» (-ами) міста. Тому, на мою думку, з точки зору національної конституційної політики

це положення містить ряд серйозних потенційних загроз*.

Непересічна історія територіального розвитку України, дві світові війни, сталінський режим з українським націоналізмом, геноцид українського народу та трудова міграція на завершення стали вирішальними факторами, які фактично знищили локальні культури окремих поселень — основу української патріархальної громади. Сьогодні можемо лише говорити про спробу відродження цих культур, місцевих ремесел та промислів. Проте, як це «впишеться» у сучасну модель урбанізованого суспільства з його інформаційними технологіями, маємо лише здогадуватися. Відбулося значне підвищення рівня розвитку українського суспільства. Це вже не суспільство початку ХХ ст. з його традиційною для України релігією та сільською традицією.

Об'єктивним є те, що новий суспільний поступ потребує нових правових форм регулювання. Відповідно до ст. 7 Конституції (1996 р.) в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Проте, віднісши положення про місцеве самоврядування до Розділу 1 «Загальні засади», конституцієдавець фактично визнав місцеве самоврядування однією із засад сучасного конституційного ладу України. З точки зору правової методології це надзвичайно важливо. Проте така постановка потребувала відповідного подальшого правового наповнення, яке б відбувалося внаслідок системної «національної конституційної політики парламенту» у

* Для прикладу, у 20-х роках ХХ ст. було прийнято закон Італії, яким передбачалося обов'язкове розміщення зображення розп'ятого Ісуса Христа. У 1985 р. християнство втратило статус державної релігії в Італії. І вже у 2009 р. Європейський суд з прав людини прийняв рішення, згідно з яким наявність в учнівських класах католицьких символів є порушенням прав батьків на виховання дітей відповідно до їх власних переконань. Зрозуміло, що таке рішення викликало хвилю обурення як з боку рядових громадян, так і серед представників влади. Уряд Італії уже офіційно заявив про те, що буде оскаржувати таке рішення. Але питання полягає в іншому: «Для чого таке рішення приймати взагалі?». Цей приклад наводиться для того, щоб ми усвідомили одну просту річ: в умовах універсалізації законодавства ми матимемо справу з надзвичайно складним, а іноді непередбачуваним, політико-правовим механізмом. Тому не слід провокувати можливість прийняття таких рішень.

галузі місцевого самоврядування. Та, на жаль, цього не відбулося. Новітні тенденції розвитку самоврядних органів окремих територіальних громад засвідчили лише про те, що в основу своєї діяльності вони поклали відоме римське гасло «*panem et circenses*» (“хліба й видовищ”). Така самоврядна політика рано чи пізно не лише виснажить місцевий ресурс, а й приведе до серйозного системного конституційного конфлікту.

Підтримуючи в цілому процес ренесансу місцевого самоврядування в Україні, ми маємо бути свідомі того, що цей процес передбачатиме відродження місцевих звичаїв та традицій. Проте це надзвичайно болюча тема, оскільки в науці конституційного та муніципального права говорять про правові звичаї як джерела права. Проте у процесі відродження місцевих звичаїв ми можемо спровокувати процес легалізації існуючих колись територіальних утворень, які сьогодні є небажаними як з точки зору геополітики, так і економіки чи національної безпеки. Адже у різні історичні періоди українські етнічні землі входили до складу різних держав.

Таким чином, у процесі розвитку української державності та враховуючи досвід минулих століть, нам мають бути ближчі за духом елементи державницької теорії місцевого самоврядування. До того ж на рівні Конституції передбачено, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5); народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачено Конституцією та законами

України (ст. 19); громадяни України мають право на участь в управлінні державними справами, право вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мати рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) та ін.

Реалізація ряду конституційних положень, які обумовлюються догмами державницької теорії суттєво обмежує компетенцію органів місцевого самоврядування та не обіцяє «непочатий край роботи» на ниві господарського освоєння території. Відповідно до ст. 13 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють від імені українського народу право власності на землю та інші природні ресурси.

Обмеження прав територіальних громад на користь їх представницьких органів та органів, які ними формуються, має бути компенсоване побудовою відкритого інформаційного суспільства, демократичними процедурами пошуку гідних кандидатів та їх обрання на відповідні посади, жорстким громадським та державним контролем за дотриманням положень чинної Конституції та законів України.

Право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантується Конституцією України (ст. 140). Проте самостійність територіальних громад, як правовий принцип, майже не реалізується. Механізми його здійснення мають бути виписані у статутах територіальних громад, проте не всі громади мають свої статuti — це по-перше, а по-друге, не всі територіальні громади мають реаль-

ну здатність реалізовувати своє право на місцеве самоврядування. Актуальним залишається зміст поняття «питання місцевого значення». У Конституції України ці питання подаються досить розмито (ст. 143).

Ознайомившись із текстом Конституції США, можна зауважити, що там взагалі відсутній розділ про місцеве самоврядування [3, 352–378]. У Конституції Франції (1958 р.) у ст. 34 зазначається, що законом встановлюються порядок проведення виборів до палат Парламенту та в органи місцевого самоврядування [3, 61]. У Конституції ФРН питанню організації влади на місцевому рівні приділено дещо більше уваги. Проте і тут наголошується виключно на засадничих (базових) положеннях (ст. 23²³, 28(1)²⁵, 28(2)²⁶, 28(3), 29²⁷ та ін.) [3, 122–178].

У конституційній практиці держав з глибокими демократичними звичаями можна знайти не один десяток прикладів «співпраці на віру» органів місцевого самоврядування та держави. В її основі лежить насамперед взаємна повага та прагнення пошуку компромісу. Це надзвичайно цікавий досвід, оскільки сюди залучаються своєрідні неурядові організації, які мають високий авторитет серед населення. Саме ця ланка українського соціуму потребує особливої уваги з боку перших осіб держави. Крім того, в Україні одним із каталізаторів у виробленні спільного інтересу завжди була церква. Саме на рівні парафії вирішувався цілий ряд життєво важливих питань, які стосувались громади взагалі та конкретної людини зокрема. До речі, у Великій Британії низовою ланкою системи місцевого самоврядування є парафія, а главою церкви — монарх.

На сьогодні гостро дебатуються питання розмежування повноважень між місцевими державними адміністра-

ціями та органами місцевого самоврядування, особливо між обласними (районними) адміністраціями та обласними (районними) радами. Для багатьох європейських держав є незрозумілою чинна практика делегування повноважень радою відповідній місцевій адміністрації. Виникають запитання: «А для чого ж ми тоді обирали раду?», «Якщо обрана нами рада делегує свої повноваження органу виконавчої влади, то, очевидно, ми не можемо утворити дієздатний представницький орган...» тощо. Тоді навіщо обирати орган, який нічого не може вирішити з огляду на свою суть, а не повноваження. А з метою економії бюджетних коштів, нехай на відповідній території ті чи інші функції здійснюють органи державної влади, бо місцеве самоврядування — це ж право, а не обов'язок!

Подальше реформування системи адміністративно-територіального устрою має передбачати утворення трирівневої структури: громада, район, регіон. Лише громада має бути базовим рівнем адміністративно-територіального устрою в Україні. Проте це не має бути механічне перенесення формули «населений пункт → громада». Громада має формуватись навколо міста чи селища, які є центрами ділової активності (місце праці, наявність інфраструктури тощо). За інших умов громада має формуватися навколо села — центру соціального розвитку, що визначається як поселення, найближче розташоване до географічного центру новоутвореної сформованої громади. Район повинен складатися з громад. Регіон — з районів. Під поняттям «регіон» розуміємо: АР Крим, області. Вимоги, яким мають відповідати громади та райони, порядок їх утворення, мають визначитися законом.

Органи місцевого самоврядування повинні утворюватися в усіх адміністра-

тивно-територіальних одиницях та всіх рівнях адміністративно-територіального устрою: областях, містах Києві та Севастополі, районах, громадах. Особливої уваги потребує організація місцевого самоврядування у містах зі спеціальним статусом. На сьогодні у м. Севастополі питання організації місцевого самоврядування так і не вирішено – не обрано міського голову, натомість міська рада обрала голову міської ради. Ми говоримо про Севастополь, проте під цим поняттям «приховується» і місто, і округ (територія). Севастополь як округ охоплює чотири райони у місті; одне місто районного значення (м. Інкерман); одне селище міського типу (смт Кача) та 29 сіл (Орлине, Гончарне, Кизилове, Колхозне, Новобобрівське, Озерне, Павлівка, Передове, Підгірне, Резервне, Родниківське, Розсошанка, Тилове, Широке, Тернівка, Рідне, Вишневе, Орлівка, Осипенко, Полюшко, Андріївка, Сонячний, Верхньосадове, Дальнє, Камишли, Пироговка, Повортне, Фронтне, Фруктове). У межах цього округу діють Севастопольська міська рада; Інкерманська міська рада; Андріївська, Верхньосадівська, Качинська, Орлинівська та Тернівська сільські ради. Вважають, що значна частина членів територіальної громади міста мають подвійне громадянство, що суперечить положенню Конституції України про єдине громадянство (ст. 4). За даними часопису «Парламент», у 2004 р. у м. Севастополі проживало близько 40 тисяч осіб із подвійним громадянством [10].

Детермінуючим та домінуючим фактором впливу на формування територіальної громади м. Севастополя був та залишається Чорноморський ВМФ. Саме тому сьогодні необхідно приймати адекватні рішення з метою поступового відокремлення об'єктів міської інфраструктури від військових

гарнізонів Росії та забезпечення їх автономного функціонування. Територіальна громада м. Севастополя формується із числа громадян України. Проте значна частина населення не лише зацікавлена у збереженні присутності російського просторового середовища, але і є тими військовослужбовцями Чорноморського Флоту РФ, які звільнились у запас та залишились в Україні на постійне місце проживання.

Саме тому обирати Севастопольського міського голову, тобто голову Севастопольського округу, є не лише неконституційним актом, а й вершиною політичної легковажності. За цих умов такий голова буде виконувати не лише функції органу місцевого самоврядування, а й консульські, представляючи інтереси громадян, що мають подвійне громадянство. З точки зору національної безпеки такий стан речей мав би викликати занепокоєння на рівні парламенту.

З метою оптимізації просторового устрою України, реформування місцевого самоврядування, зміцнення кадрового складу органів місцевого самоврядування та створення на цій основі ефективної, відповідальної публічної влади на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою розроблено проекти: Концепції державної регіональної політики [5; 6], Концепції реформування адміністративно-територіального устрою [7] та Концепції реформи місцевого самоврядування [8]. Похвальним є те, що розробка цих концепцій проходила в режимі тісної співпраці з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Одна з болючих тем у сучасному місцевому самоврядуванні – розвиток регіонального рівня. Як правило, усі держави сьогодні прагнуть здійснювати управління просторовою політикою, що розуміється нині як регіональний

розвиток держави. Ми повинні усвідомити, що незалежно від того, чи ми проживаємо у високорозвиненому мегаполісі чи в маленькому гірському селищі, ми насамперед громадяни України, які мають рівні соціально-економічні та політичні права. Усі ми рівні перед Богом і Конституцією. Ми повинні мати рівні гарантії від держави на реалізацію своїх конституційних прав та свобод. Регіональне втручання держави має за мету нівелювання регіональних диспропорцій та підтримку господарської діяльності у регіонах з гіршими економічними умовами. Досвід європейських держав свідчить про те, що це проблема пошуку територіальних та інституційних меж з метою стимуляції соціально-економічного розвитку адміністративних одиниць.

Відсутність належного закріплення конституційно-правового змісту терміна «регіон» є однією з проблем, яка потребує негайного вирішення. Це відповідь на вимогу автономії, яку генерують окремі групи населення, чия специфічна культура пов'язана з частиною території, що має власну історію. Нині існують різні тлумачення змісту поняття «регіон», проте така багатоманітність пояснюється лише еволюцією його суті: з 1826 р. регіон географічний [9, 7–9].

Сучасне конституційно-правове бачення статусу регіону полягає у тому, що поглиблюватиметься системна трансформація області у соціально-економічній та культурній сферах. У подальшому цей процес сформує її нову сутність, яка матиме назву «регіон». Такий підхід спостерігається у положеннях запропонованих Концепцій. На компетенційному рівні це позначиться посиленням ролі представницьких органів обласних рад. Передбачається, що ці органи матимуть можливість формувати свої виконавчі органи. За обласними державними адміністраціями

(ОДА) залишаться контрольні повноваження (нагляд за конституційністю та законністю актів органів місцевого самоврядування регіону; інспекція лікарень; інспекція охорони навколишнього середовища; інспекція доріг регіонального значення); координаційні повноваження (координація діяльності територіальних підрозділів ЦОВВ, що не входять до структури ОДА (МВС, МНС, МО) та взаємодія з органами, що належать до інших гілок влади – суд, прокуратура, СБУ).

Без сумніву, у віданні державних адміністрацій слід залишити ті повноваження, які б гарантували присутність держави на відповідній території (планування та інвестиційний розвиток території регіону; реалізація програм міжрегіональної кооперації та заходів з просторового розвитку; спеціалізована медична допомога; філармонії, театри, музейна справа, охорона культурної спадщини; надання пропозицій щодо змін цільового призначення земель; утилізація небезпечних відходів; меліорація; зберігання документів Національного архівного фонду тощо). Логічним є те, що очолювати такий орган мав би Представник глави держави. Я не вдаюся у процедурні питання його призначення, бо це вже тема іншої статті. Посилення ж ролі районної державної адміністрації можливе лише при реформуванні адміністративно-територіального устрою, зменшенні кількості районів, збільшенні їх території, що дозволить також вирішити кадрові та матеріально-технічні проблеми в діяльності районної державної адміністрації.

Втілення у життя згаданих Концепцій суттєво вплинуло б на подальше реформування інституту місцевого самоврядування, а отже, поліпшило б ефективність місцевого самоврядування як інституту спроможної публічної

влади. Все це, врешті-решт, позначилося б на розбудові раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного вико-

ристання публічних ресурсів, сталого розвитку всіх територій України.

На завершення. Перефразовуючи слова класика, можна ще додати — реформа останньою не буває. За нею йде наступна...

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Європейська* рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (21 травня 1980 р., м. Мадрид) // Офіційний вісник України. — 2006. — № 9. — С. 200. — Ст. 585.
2. *Європейська* хартія про місцеве самоврядування // Віче. — 1993. — № 6. — С. 33–39.
3. *Конституції* зарубезних стран государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Индия : учеб. пособ. / [сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков]. — 5-е изд., перераб. и доп. — М., 2006. — 608 с.
4. *Конституція* України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 8 грудня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44).
5. *Концепція* державної регіональної політики : проект // <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>
6. *Концепція* державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — С. 20. — Ст. 983.
7. *Концепція* реформи адміністративно-територіального устрою України : проект // <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1670>
8. *Концепція* реформи місцевого самоврядування : проект // <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1671>
9. *Куліш І.* Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ. / І. Куліш. — Л., 2009. — 22 с.
10. *Парламент* // http://www.parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=400&iar_id=520&as=2
11. *Про місцеве* самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

Висновки до актуальної теми

1. Ратифікація Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування зумовлює здійснення українською державою активних дій щодо модернізації публічної влади на місцевому рівні на засадах автономності, субсидіарності, матеріально-фінансової самостійності, утвердження реальної демократії на засадах дієвої участі суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

2. Імплементация у національне законодавство міжнародно-правових стандартів організації місцевої влади здійснюється формально, не створені відповідні правові механізми, які б забезпечували реалізацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

3. Для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні необхідно вирішити такі питання: а) поглибити децентралізацію влади; б) запровадити повноцінне регіональне місцеве самоврядування, створити виконавчі органи районними й обласними радами; в) усунути двовладдя на місцевому рівні шляхом удосконалення правового статусу, функціональної переорієнтації обласних та районних державних адміністрацій; г) розширити повноваження обласних рад і їх виконавчих органів шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій з розв'язання регіональних проблем соціальної політики, економічного й науково-технічного розвитку; ґ) удосконалити територіальний устрій країни.

4. Основою місцевого самоврядування має стати громада як адміністративно-територіальна одиниця.

5. Подальше реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні має передбачати утворення трирівневої структури: громада, район, регіон.

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ У СИСТЕМІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА



О. ДАШКОВСЬКА

*доктор юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права
(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)*

Демократичний порядок організації суспільного і державного життя в країні забезпечує підвищення соціальної ефективності всієї суспільно-політичної системи; прискореному накопиченню суспільством матеріальних, культурних і інших цінностей; зміцненню законності й правопорядку. Демократія сприяє мобілізації організаторських, інтелектуальних та інших здібностей широких верств населення у вирішенні найважливіших суспільних і державних справ. Поширюючись на всі сфери суспільно-політичного життя, демократія створює умови для безперервного розвитку особи, зростання суспільної свідомості; для підвищення політичної активності громадян.

Наразі важливим завданням юридичної науки є подолання спрощеного розуміння демократії як необмеженої свободи громадян у процесі подальшого розвитку демократичних інститутів в Україні. Демократія реалізується в суспільних відносинах на ос-

нові розвиненої системи принципів, що передбачають безумовні вимоги, які впливають із сутності демократії й належать до всіх її суб'єктів та інститутів [1]. До фундаментальних принципів демократії належать принципи рівності й гарантованості демократичних прав і обов'язків людини, гласності, політичного та ідеологічного плюралізму, поділу влади на гілки тощо. Вони є основою реалізації багатьох інших принципів — урахування громадської думки, співпраці різних політичних сил, захисту прав меншості, взаємодії різних гілок державної влади, підзвітності й підконтрольності посадових осіб і органів влади перед представницькими органами і населенням тощо.

Рівність громадян та їх об'єднань є необхідною умовою прогресивного суспільного розвитку, поступового становлення інститутів демократії в суспільстві. Зміст і значення принципу рівності було яскраво продемонстровано в законодавчих актах Фран-

цузької буржуазної революції. Декларація прав людини і громадянина проголошує, що всі люди народжуються і залишаються вільними і рівними у своїх правах, будь-які суспільні відмінності можуть бути засновані тільки на загальній користі. Закон є вираженням загальної волі, повинен бути один для всіх, і тоді, коли він охороняє, і тоді, коли він карає. Декларація прав людини і громадянина зосереджує увагу на тому, що усі громадяни мають однаковий доступ до всіх громадських посад згідно з їх обдарованістю і без будь-якої іншої різниці, крім їх чеснот і талантів [2].

Водночас слід визнати, що у політичній сфері рівні права мають певною мірою відносний характер. Аналізуючи положення Декларації прав людини і громадянина, І. Бентам писав, що безумовної рівності бути не може. Люди мають різні властивості та видозмінюють рівність прав, і це повинен враховувати законодавець [3]. І коли в Декларації прав людини і громадянина проголошується, що суспільні відмінності можуть бути засновані тільки на загальній користі, тим визнається, що рівність є відносною (пропорційною). Хоча всі громадяни і мають рівний доступ до громадських посад, однак обіймають посади відповідно до чеснот і здібностей кандидатів.

Суттєву роль для визначення гендерної рівності має співвідношення понять юридичної й фактичної рівності, рівності стартових можливостей і рівності результатів. Правова рівність передбачає рівність суб'єктів права перед законом, закріплює рівні юридичні засоби реалізації їх суб'єктивних прав, рівний захист і рівну юридичну відповідальність за їх порушення. Вона має формальний характер, оскільки не створює фактичної рів-

ності між суб'єктами права, які суттєво розрізняються за своїми здібностями, природними, фізичними та соціальними можливостями, сімейними станом, інтелектуальним розвитком тощо. За таких умов рівне право для нерівних людей стає фактично нерівним і для подолання такого недоліку право, «замість того, щоб бути рівним, повинно бути нерівним» [4]. Суспільство робить певні кроки щодо встановлення різноманітних заходів (доплат, квот, дотацій тощо), що вирівнюють становище окремих людей, в тому числі жінок. У сфері гендерних відносин існує багато напрямів, у яких жінки мають менші можливості використання рівних з чоловіками прав. Отже, гендерна рівність передбачає забезпечення рівних можливостей чоловіка і жінки не лише шляхом закріплення рівності перед законом разом із заборонаю дискримінації, а й політикою позитивних дій. Аналіз принципу гендерної рівності передбачає осмислення того, яким має бути рівне ставлення до людей, які відрізняються один від одного у важливих аспектах. Як зазначав Арістотель, такі випадки слід розглядати подібним способом, а відмінні випадки слід трактувати залежно від їхньої відмінності [5]. Право вимагає однакового ставлення до всіх людей у найважливіших сферах [6] і встановлює справедливу диференціацію правового регулювання лише в окремих питаннях.

Зміни, що відбулися в суспільних відносинах у другій половині ХХ ст., позначилися на розумінні принципу рівних можливостей. Під впливом альтернативної концепції (рівності результатів) сучасна концепція рівності доповнює класичну ідею формальної рівності ідеєю створення реальних можливостей для членів суспільства

конкурувати з іншими його членами, причому з достатніми шансами на успіх [7]. Для забезпечення подібних реальних можливостей необхідно насамперед гарантувати справедливий розподіл соціальних благ між конкуруючими сторонами, який зовсім не вимагає їх рівномірного розподілу, а навпаки, передбачає забезпечення рівності можливостей із тим, щоб зробити конкуренцію справедливою, а не тільки досягти їх більш рівномірного розподілу. Саме така природна в умовах соціальної держави діалектика формальної й фактичної рівності дає змогу забезпечити «чесну рівність можливостей» [8], яка сьогодні є провідною інтерпретацією ідеї рівності. Саме так вона проявляється у сфері правового регулювання. Отже, враховуючи ідею рівності можливостей, сучасне право повинне гарантувати справедливий баланс між вимогами формальної і фактичної рівності.

Формальна рівність можливостей реалізується в праві за допомогою загальних принципів: 1) рівності перед законом; 2) рівності перед судом; 3) рівності прав і свобод людини і громадянина; 4) рівності обов'язків людини і громадянина.

Фактична рівність можливостей реалізується в праві за допомогою двох основних принципів: 1) диференціації правового регулювання; 2) позитивної дискримінації. Таким чином, ідея правової рівності доповнюється принципом недискримінації, що означає заборону необґрунтованого відмінного ставлення до осіб, які перебувають в однаковій ситуації, чи однакового підходу до осіб, які знаходяться в різних ситуаціях [9].

Міжнародний механізм захисту прав жінки спрямований на впровадження в суспільне життя «субстантивної» моделі рівності. У ній підкрес-

люється важливість створення і забезпечення рівних можливостей для жінок і чоловіків щодо реалізації своїх прав. Рівність можливостей повинна забезпечуватися відповідними законодавчими і правозастосовними заходами. Водночас Конвенція ООН «Про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок» наголошує на необхідності забезпечення рівності результатів. Це важлива гарантія прав людини. Свідченням того, чи виконує держава — учасниця Конвенції свої зобов'язання, є не лише заходи, які застосовує держава, а й факти, чого досягає держава стосовно реальних позитивних змін щодо жінок. Прихильники цього підходу до забезпечення гендерної рівності визнають, що оскільки жінки і чоловіки різні, з ними слід поводитися по-різному для того, щоб вони отримували однакові результати. І це може виражатися у вигляді надання додаткових гарантій для жінок. Такі заходи називають позитивною дискримінацією.

Ліберальна концепція рівності зосереджує увагу на необхідності надання кожному свободи задовольняти власні інтереси. Ліберали акцентують увагу на рівній свободі володіти власністю й укладати угоди, незважаючи на розподіл ресурсів та благ, що покладені в основу приватної власності. Так, за Р. Нозиком, умова рівної свободи не забезпечує (а на практиці може й перешкоджати) надання медичного обслуговування чи розподіл прибутків відповідно до потреб, заслуг, зусиль чи будь-яких інших «зразкових» ознак [10]. Ліберальну концепцію держави відображає теорія загального добробуту. Критичним є вдало сформульоване А. Франсом ставлення до «магічної рівності закону, який однаково забороняє багатим і бідним красти хліб і спати під мостом» [11]. Подолання такої

нерівності, за Дж. Ролзом, відбувається шляхом максимального підвищення цінності свободи за допомогою перерозподілу прибутків і багатства від багатіїв і власників до незаможних громадян, надання останнім певних рівних соціальних можливостей [8].

Особливо гостро питання гендерної рівності проявляється у сфері політичних відносин. Отже, політичне партнерство чоловіків і жінок є джерелом удосконалення демократії в Україні, оскільки дає змогу створити реальні механізми врахування багатополіосних інтересів представників різних прошарків суспільства, встановити рівновагу між різними цінностями і пріоритетами, що властиві кожній статі.

Права жінок у політичній сфері знайшли широке закріплення в Конституції України, яка гарантує жінкам вільне волевиявлення своїх політичних переконань, формування жіночих партій і політичних рухів. Жінки мають право брати участь в управлінні державними справами нарівні з чоловіками, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування. Жінки мають рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, мають право проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб, які зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін. Водночас чинне законодавство, що присвячено статусу громадян у політико-правовій сфері, не повністю відповідає завданням сучас-

ного розвитку суспільних відносин, бажаної політико-правової активності різних верств населення і, насамперед, жінок у політичному житті.

Жінки становлять більшу половину населення України і за принципом універсальних прав людини повинні бути пропорційно представлені в її політичному житті з метою формування найбільш легітимних політичних інститутів. Потреба у жінках-керівниках, жінках-лідерах виникає, власне, як соціальна потреба у становленні нового демократичного суспільства. Жінки більше турбуються про соціальні проблеми і більш активно підштовхують уряди до вирішення цих проблем. Вони менше впевнені в завтрашньому дні й більш обережні, ніж чоловіки, в першу чергу вони воліють до вирішення проблем соціального захисту інвалідів, людей похилого віку, а також бідних прошарків суспільства.

Л. Трофименко зазначає, що жінки-керівники проявляють у складних ситуаціях здібності, що спрямовані на активне втручання, зокрема: руйнування управлінських стереотипів, вони готові до нестандартних рішень, створення нових ієрархічних структур, застосування нових методів управління, чим доводять ефективність і перевагу керівництва через взаємодію у трансформаційному стилі [12]. Чоловіки і жінки мають різний досвід, знання та інтуїцію, тому їх рівне представництво і відповідний вплив на ті чи інші суспільно-політичні процеси сприятиме більш збалансованій і раціональній державній політиці.

Юридичними гарантіями політичної активності жінок є умови і засоби, що забезпечують їм можливість користуватися проголошеними в Конституції та законах України політичними правами. Передусім, це сприятливий

політичний режим, а також наявність механізмів і матеріальних джерел, що забезпечують жінкам рівні можливості у виборчому процесі.

Система гарантій складається з політичних, організаційних, матеріальних, соціальних і правових засобів, що забезпечують рівні можливості чоловіків і жінок на виборах. Так, до політичних гарантій можна віднести — демократизм висування кандидатів у депутати, свободу передвиборчої агітації, обов'язок кандидатів у депутати розробляти і роз'яснювати виборцям свою передвиборчу програму. Як організаційні гарантії можна розглядати правила, за якими органи державної влади і місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ і організацій, які розташовані на території виборчого округу, зобов'язані сприяти кандидатам у депутати в організації зустрічей з виборцями, в отриманні необхідних довідок і інформаційних матеріалів. Матеріальні гарантії забезпечуються створенням виборчого фонду кандидата зі змішаною формою фінансування. Соціальні гарантії — це рівень правосвідомості та правової культури виборців, їх обізнаність щодо своїх прав і обов'язків під час виборчої кампанії.

Як свідчить практика, жінки мають меншу кількість фінансових, організаційних та інформаційних ресурсів. Соціологи відзначають, що фінанси у виборчій кампанії мають визначальний характер, а жінки, як правило, позбавлені підтримки з боку фінансових і комерційних структур, їх ресурси є значно обмеженими порівняно з ресурсами чоловіків.

Не завжди позитивною є політика ЗМІ у формуванні сприятливої суспільної думки навколо жінок-кандидатів у депутати представницьких органів влади. Патріархальні стереотипи

про «жіноче призначення», що склалися протягом тисячоліть, істотно ускладнюють процес самореалізації жінок. Під час виборчих кампаній, на жаль, трапляється принцип «гендерного цензу», який працює через механізми партійного відбору, системи контролю за фінансуванням виборчої кампанії, доступності ЗМІ. Крім того, жінки представляють, як правило, не політичні партії й рухи, а окремі регіони, що недостатньо забезпечує їх матеріальні та організаційні ресурси. Відсутність впливових жіночих організацій, які б на державному рівні відстоювали інтереси своїх членів, гальмує політичну активність жінок в Україні.

Важливою гарантією політичної активності українських жінок є проведення загальнодержавної політики щодо жінок, як самостійного прошарку, для врахування їх різноманітних інтересів. Для покращання становища жінок необхідно розробити механізми взаємодії державних органів і громадських жіночих організацій щодо вирішення політичних і соціально-економічних питань, а також пошуку оптимальних моделей управління, використання різних форм співпраці. Аналіз впливу виборчих систем на проблему гендерної рівноправності свідчить про певні переваги змішаної системи, коли жінки можуть брати участь у виборах як представники певного територіального округу, так і в складі політичних партій.

Жінки в Україні, як електоральна маса, на жаль, дотепер не структуровані політичними партіями і рухами. Їх об'єднують, у кращому випадку, різноманітні благодійні, культурно-освітні, професійні, підприємницькі, екологічні, правозахисні й інші асоціації, які можуть потенційно стати партнерами, активними союзниками і

навіть помічниками жіночих виборчих блоків. Для цього жіночим політичним організаціям необхідна спеціальна робота з визначення, координації й задоволення базових інтересів цих асоціацій на політичному рівні. Як показує практика, жіночі організації складно об'єднати структурно, їх легше консолідувати ідейно, тому важливо винайти ідеї, що можуть згуртувати саме жінок [13].

Загальне збільшення жіночого представництва у вищому законодавчому органі, яке демонструє світова практика, зумовлене не лише наявністю законів, що вимагають співвідношення представників у списках кандидатів відповідно до їх статі (напри-

клад, у скандинавських країнах квоти встановлює держава, в Англії, ФРН — партії, в Італії — застосовується чергування кандидатів чоловіків і жінок у партійних списках), а насамперед фактичним станом правовідносин [14]. З розвитком демократичних інститутів, формуванням громадянського суспільства відбуватиметься поступове утвердження гідного становища особи в суспільстві незалежно від її статі. А зростання жіночої активності в суспільно-політичній та соціально-економічній сферах сприятиме подальшій модернізації українського суспільства на принципах нової стратегії рівних можливостей чоловіка і жінки.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Загальна теорія держави і права* : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. — Х., 2009. — С. 500.
2. *Декларація прав человека и гражданина*. Антология мировой правовой мысли : в 5 т. Европа. Америка VII—XIX вв. — М., 1999. — Т. 3. — С. 246.
3. *Бентам И.* Архаические софизмы. Избр. произв. — СПб., 1867. — С. 347.
4. *Маркс К.* Критика Готской программы // Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. — М., 1961. — Т. 19. — С. 19.
5. *Антологія феміністичної філософії* / за ред. Е. М. Драгер та А. М. Янг : пер. з англ. — К., 2006. — С. 599.
6. *Кекес Д.* Зasadничі цінності лібералізму // Лібералізм: Антологія / упоряд. О. Проценко, В. Лісовий. — К., 2002. — С. 114.
7. *Джадда К., Бери Д. М., Голдман Д., Хула К.* Трудным путем демократии : процесс государственного управления в США : пер. с англ. — М., 2006. — С. 46.
8. *Ролз Дж.* Теорія справедливості / пер. з англ. О. Мокровольського. — К., 2001. — С. 113.
9. *Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации* : избранные права. — М., 2002. — С. 102.
10. *Нозик Р.* Анархия, государство, утопия / пер. с англ. Б. Пинскера ; под ред. Ю. Кузнецова, А. Куряева. — М., 2008. — С. 292.
11. *Енциклопедія політичної думки* / пер. з англ. Н. Лисюк, С. Альшин, І. Піддєська. — К., 2000. — С. 342.
12. *Трофименко Л.* Політичні права жінки та їх реалізація // Юридический вестник. — 2000. — № 4.
13. *Морозко Л.* Жіноче політичне лідерство та проблеми становлення громадянського суспільства в Україні // Перспективи паритетної демократії у політико-правовому полі України : зб. наук. ст. ; наук. ред. В. О. Лозовий. — Х., 1997. — С. 63–71.
14. *Поленина С.* Права женщин в системе прав человека : международный и национальный аспект / Ин-т «Открытое общество». — М., 2000. — 255 с.

ГРОМАДСЬКА ПРАВОВА СВІДОМІСТЬ ЯК НЕОБХІДНИЙ ЕЛЕМЕНТ ПОБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ



С. КРАВЧЕНКО

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного та трудового права
(Київський університет права НАН України)*

Правова свідомість є однією з найголовніших умов для формування українського громадянського суспільства. Адже вона відіграє важливу роль в удосконаленні й розвитку правового життя суспільства.

На сьогодні Україна має доволі негативний спадок традицій формування правової свідомості, який отримала від свого радянського минулого. За радянських часів правова свідомість розглядалась виключно як «революційна свідомість» [11, 194], яка була спрямована на створення тоталітарного суспільства. Отже, українська правова свідомість потребує значного «переформатування».

Конституція України визначає, що Україна є демократичною, соціальною і правовою державою. Крім того, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1, 3]. На жаль, Україна ще й досі не досягла згаданих конституційних стандартів. Єдиним можливим шляхом досягнення цього є побудова громадянського суспільства, важливу роль при цьому відіграє правова свідомість

суспільства. У зв'язку із зазначеним, слід дійти висновку, що питання впливу правової свідомості на формування громадянського суспільства є актуальним.

Проблему формування правової свідомості досліджували такі відомі вчені, як: О. Богачова, О. Зайчук, Г. Гегель, О. Голосніченко, О. Гриценчук, А. Грищенко, О. Копиленко, М. Коцюба, П. Мартиненко, С. Третяк. У їхніх працях дається загальна характеристика правової свідомості і нових підходів до її розуміння.

Правова свідомість — це певна система почуттів, поглядів, ідей, теорій та традицій, які виражають ставлення громадян до чинного законодавства, юридичної практики, прав, свобод і обов'язків, а також до бажаного права. Це визначення доцільно закріпити у Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р.

Правова свідомість містить такі категорії: оцінка права; осмислення і відчуття необхідності права; усвідомлення необхідності створення розвинутої системи законодавства; осмис-

лення потреби в зміні і доповненні чинними нормативно-правовими актами.

За суб'єктами діяльності права свідомість можна поділити на: індивідуальну; групову; громадську.

Індивідуальна правова свідомість — це свідомість, яка притаманна конкретній особистості.

Групова правова свідомість — це свідомість соціальних груп, громадських об'єднань, партій [5, 117–118].

У цьому дослідженні будемо докладніше розглядати громадську правову свідомість, адже саме вона відображає правові погляди та стосунки більшості суспільства.

Однією із негативних рис сучасної української громадської свідомості, яка гальмує розвиток громадянського суспільства, є психологічний момент. Зокрема суспільство неадекватно сприймає цілий ряд понять і цінностей політичної системи, таких як парламентаризм, роль політичних партій як з'єднувальної ланки між громадянином і політичною владою, громадські організації, індивідуалізм, прагматизм, націоналізм тощо [8, 69].

До того ж сучасна українська ментальність, крім попередніх вікових впливів, має відбиток радянського періоду, домінування в ньому деструктивних орієнтацій, надмірної ідеологізації тощо [8, 296]. У результаті, для правового менталітету українців не характерна громадська активність, яка є однією з умов формування громадянського суспільства.

Також необхідно звернути увагу на відсутність досвіду громадянського суспільства в Україні. Для західно-європейських країн громадянське суспільство є досить сталою річчю, для України — як посттоталітарної держави — цей феномен є доволі новим явищем.

Невизначеність, яка панує нині в українському суспільстві, також відбиває негативні риси на громадську правову свідомість. Причиною цієї невизначеності є розбіжності декларованих політичних намірів різних політичних сил і політичних діячів із тими реальними наслідками, які досягаються суспільством.

Вирішення зазначених проблем можливе шляхом підвищення громадської правової свідомості громадян з метою формування нової майбутньої правлячої еліти. Для цього доцільно розробити і прийняти Стратегію підвищення громадської правової свідомості українських громадян. Розроблення такого акта слід передбачити у Плані заходів щодо реалізації у 2008 р. Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 784-р.

Така Стратегія має ґрунтуватися на концептуальному підході формування громадянського суспільства, цілями якого є: 1) формування громадянської позиції кожної конкретної людини; 2) побудова гідного суспільства на всіх рівнях життєдіяльності індивіда (держава, сім'я, школа); 3) відчуття європейської спільноти і водночас збереження національних особливостей; 4) забезпечення всіх громадян реальним правом отримувати знання і навички, необхідні для повноцінного життя і діяльності у громадянському суспільстві.

Враховуючи особливості трансформаційного етапу в Україні, має бути запроваджена така концепція співвідношення особи, суспільства і держави, яка змогла б не тільки змінити сьогоденну ментальність людини, а й сприяти формуванню вільної особи з високою політичною, економічною і право-

вою культурою, яка усвідомлює свою цінність і гідність. Нова концепція громадської правової свідомості має передбачати, що епіцентром є людина, її права, свободи і її інтереси, інститути громадянського суспільства і держави утворюються для створення умов нормальної життєдіяльності людини, захисту її прав. При цьому державні інститути мають нести подвійний тягар, забезпечуючи через закони рівні для всіх людей умови і можливості, нормальне функціонування громадянського суспільства [10, 270].

У проекті згаданої Стратегії насамперед необхідно передбачити заходи, спрямовані на подолання психологічного чиннику. Слід проводити роз'яснювальну роботу серед населення щодо справжніх ролі та завдань політичних партій і громадських організацій.

Одним із основних місць у державній політиці має посісти громадянська освіта. Об'єктами такої освіти мають стати: 1) суспільство. Дія громадянської освіти повинна бути спрямована на суспільні об'єкти — соціальні групи людей. Головною при цьому має бути просвітницька діяльність. Основним напрямом — права людини і демократичні стосунки у суспільстві; 2) учнівська молодь. Основна увага має приділятися шкільній освіті; 3) міжнародне суспільство. Метою громадянської освіти має бути виховання такої особистості, яка б усвідомлювала необхідність мирного існування і досягнення балансу між національною ідентичністю й міжнародним співтовариством.

Однією з особливостей громадянської освіти має бути її безперервність. Тобто вона має починатися від дошкільних навчальних закладів і закінчуватись вищою школою. З метою ефективного здійснення громадянської освіти має бути розроблена Державна програма громадянської освіти в Україні, яку слід затвердити розпорядженням Кабінету Міністрів України.

Головну увагу при формуванні нової громадської правової свідомості українців слід приділити вихованню у кожного українського громадянина поваги до права і законів. При цьому слід звернути увагу і на законотворчий процес, для того щоб приймалися закони, спрямовані на захист прав і основоположних свобод людини та громадянина.

Всі запропоновані вище проекти нормативно-правових актів мають у майбутньому стати основою для проекту Закону України «Про державну політику формування громадянського суспільства в Україні».

Отже, подолання деформації правової свідомості та підвищення рівня активної й свідомої участі громадян у політичних процесах є обов'язковою умовою формування громадянського суспільства і правової держави. Українська держава повинна розробити державну політику, спрямовану на підвищення громадської правової свідомості як основного чинника формування громадянського суспільства. Така політика має розроблятися з урахуванням особливостей історичного досвіду України та іноземних держав.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 2. — Ст. 44.
3. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р // Офіційний вісник України. — 2007. — № 89. — Ст. 3284.

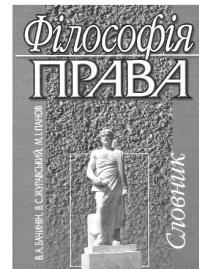
4. *Про затвердження* плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 784-р // Офіційний вісник України. — 2008. — № 55. — Ст. 3345.
5. *Богачова О. В., Зайчук О. В., Копиленко О. Л.* Законотворчий процес в Україні. — К., 2006. — 426 с.
6. *Гриценчук О. О.* Формування громадянської свідомості (Європейський аспект) // Рідна школа. — 2002. — № 10. — С. 8–9.
7. *Голосніченко І.* Правосвідомість і правова культура у розбудові Української держави // Право України. — 2005. — № 4. — С. 23–26.
8. *Громадянське суспільство як здійснення свободи : центральносхідноєвропейський досвід / за ред. А. Карася.* — Л., 1999. — 384 с.
9. *Концепція громадянської освіти в Україні // II Інформаційний бюлетень проекту «Освіта для демократії в Україні».* — К., 2000. — Вип. 2.
10. *Політологія.* Навчально-методичний комплекс : підруч. — К., 2004. — 704 с.
11. *Сталін Й. В.* Твори. — К., 1946. — Т. 1. — 410 с.
12. *Третяк С.* Правове забезпечення правової культури населення як умова створення основ громадянського суспільства // Право України. — 2005. — № 4. — С. 10–11.

Пропонується видання:

Бачинін В. А., Журавський В. С., Панов М. І. Філософія права : словник. — К., 2003. — 408 с.

Словник містить понад 500 статей персонально-біографічного і категоріального характеру, що розкривають різні аспекти загальних суперечностей між нормативністю і свободою, законом і злочином. Загальнофілософські, соціологічні та психологічні поняття подані в контексті правової інтерпретації.

Розрахований на студентів, аспірантів, викладачів юридичних, філософських, соціологічних, психологічних та інших гуманітарних факультетів, а також усіх, хто цікавиться проблемами розвитку філософсько-правової думки.



Замовляйте видання за телефонами:

0(44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

http://shop.inyure.kiev.ua

СПЕЦИФІКА ПРОЯВУ КОМПРОМІСУ І КОНФЛІКТУ В МЕЖАХ СОЦІАЛЬНИХ ІНСТИТУТІВ



С. БОБРОВНИК

*кандидат юридичних наук, професор,
проректор з навчальної роботи
(Київський університет права НАН України)*

Конфлікт і компроміс як соціальні явища притаманні різноманітним рівням організації суспільства. Загальновідомо, що основними рівнями організації соціуму є: міжособистісний, груповий, державний рівні та рівень світової системи.

Звідси, за словами У. Матурана та Ф. Варела, не існує людської природи, яка є біологічно фіксованим субстратом, що визначає плюралістичність соціальних утворень. Таку плюралістичність визначає лише людська природа у сенсі соціально-культурної змінної. Тому можна говорити, що у людини є біологічна природа, але більш важливо стверджувати, що людина конструює власну природу, тобто створює самого себе та свій соціальний світ [1, 113–116].

Зазначену позицію підтримують й інші науковці [2, 80–86; 3, 85–86; 4, 54–55]. Вони стверджують, що пізнання людиною самою себе є процесом соціальним, комунікативним, заснованим на засадах пізнавальної взаємодії. Тобто люди разом створюють оточуюче їх соціальне середовище. Наприклад, особа, яка вбиває, гвалтує, грабує, — займається цим у чітко

визначений період своєї життєдіяльності, а в інший час свого життя прагне схвалення, поваги та любові від собі подібних. Навіть від тих, на кого вона посягає, вона прагне отримати визнання у формі страху або підпорядкування. За відсутності визнання іншими людьми або соціумом у цілому суб'єкт з метою здійснення комунікації починає пошуки відповідних суб'єктів, навіть в особі тварини тощо [5, 15]. Отже, нестабільність людської поведінки змушує саму людину забезпечувати стабільне та безпечне оточення для своєї життєдіяльності шляхом постійної взаємодії з іншими суб'єктами [6, 63].

З огляду на це, стабільність та порядок людської поведінки забезпечується людиною шляхом об'єднання, встановлення постійної комунікації з іншими людьми. Результатом процесу об'єднання, комунікативного зв'язку між людьми є формування названих вище рівнів організації соціуму (соціальних інститутів).

Метою цієї публікації є характеристика соціального інституту як певної соціальної спільності та дослідження особливостей прояву в межах цієї

спільності таких категорій, як конфлікт та компроміс.

Термін «інститут» буде розглянутий з точки зору теорії інституціоналізму, яка розкриває його соціальний, комунікативний зміст [7, 17–23; 8, 144; 9, 5–12].

Звідси під інститутом розуміється будь-яке стійке об'єднання людей з метою досягнення відповідних цілей (сім'я, партія, профспілка, церква, держава тощо). При цьому кожне із об'єднань людей може здійснювати владу та має своє право. Наприклад, держава є важливим, лише одним із видів соціальних інститутів, що здійснює владу, а право, що створюється державою, є одним із багатьох прав, тому що кожний інститут має своє право, яке може збігатися або не збігатися з правом держави [10, 214; 11, 122].

Отже, під соціальним інститутом доцільно розглядати соціальне утворення, або установу, організацію – соціальну одиницю надіндивідуального рівня, – яка є суб'єктом суспільних відносин [12, 442–443].

Зазначене трактування поняття «соціальний інститут» є поширеним у науці [13, 11–14; 14, 19–24], особливо в західній [15, 58–73; 16, 35–47], і дає змогу дослідити процес взаємодії та комунікації між різноманітними соціальними одиницями – індивідами, групами, організаціями, суспільствами тощо.

Таким чином, соціальні інститути контролюють людську поведінку шляхом встановлення її зразків за допомогою певних соціальних дозволів, заборон та зобов'язань, що у сукупності формує режим стабільності та правопорядку.

Зазначений контролюючий характер притаманний кожному з названих вище соціальних інститутів, незалежно від того, чи створений у його межах

механізм переконання чи примусу, який підтримує функціонування цього інституту. На думку вчених [17, 22–25; 18, 66; 19, 12–15], це пов'язано з тим, що первинний соціальний контроль встановлюється завдяки самому існуванню соціального інституту, а запровадження відповідних механізмів впливу необхідно лише у тих випадках, коли фактична соціальна поведінка не відповідає формі, що встановлена таким інститутом.

Соціальні інститути створюють об'єктивну реальність для людини, тобто є її соціальним світом, в якому встановлюється відповідний соціальний порядок. При цьому соціальні інститути є результатом людської діяльності. Отже, соціальні інститути є водночас і суб'єктивною, і об'єктивною реальністю [20, 10–18; 21, 88–92, 156–158].

З огляду на це, компромісність та конфліктність у поведінці суб'єктів проявляється по-різному, залежно від рівня соціального інституту.

У соціальних інститутах простого рівня (міжособистісний рівень, внутрішньогруповий рівень) конфліктність і компромісність поведінки суб'єктів залежить, як правило, від суб'єктивних чинників, на які чинить вплив об'єктивна реальність шляхом функціонування в єдиному просторі інших соціальних інститутів. У свою чергу, в соціальних інститутах складного рівня (міжгруповий рівень, державний рівень, рівень світової системи) компромісність і конфліктність обов'язково прив'язані до об'єктивно встановленого у таких інститутах порядку.

Щодо функціонування конфліктів і компромісів у межах основних соціальних інститутів, то можна стверджувати про таке.

Конфлікти і компроміси на міжособистісному рівні безперервно супро-

воджують людину протягом всього її життя, з моменту вступу у будь-яку взаємодію з іншими суб'єктами [22, 43]. Найбільш яскраво конфлікт і компроміс на міжособистісному рівні проявляється у межах родинних, дружніх та інших відносин. Специфікою конфліктів і компромісів на міжособистісному рівні є наявність соціального зв'язку між двома особами, який спрямований на задоволення приватних інтересів, що не стосуються публічної сфери. Отже, конфлікти і компроміси на міжособистісному рівні мають приватний характер і не належать до публічних інтересів.

При цьому не слід забувати про те, що конфлікти і компроміси на міжособистісному рівні можуть трансформуватись у більш високі рівні організації соціуму. Це пов'язано з тим, що життєдіяльність соціуму є безперервним динамічним процесом, у межах якого одні форми взаємозв'язку та організації суб'єктів змінюються іншими, більш складними формами упорядкування суспільства.

У свою чергу груповий рівень конфлікту і компромісу характеризується наявністю соціального зв'язку між трьома і більше особами, який має приватно-публічний характер. При цьому груповий рівень організації суспільства не володіє суверенітетом.

На думку А. Большакова, конфлікти і компроміси на груповому рівні організації суспільства можна поділити на внутрішньогрупові та міжгрупові [23, 18].

Враховуючи зазначене, внутрішньогрупові конфлікти і компроміси характеризуються приватним характером, який має професійну, релігійну або іншу спрямованість, наприклад взаємовідносини начальника та підлеглого, вчителя та учня тощо. Водночас внутрішньогрупові конфлікти і

компроміси можуть трансформуватись у державний рівень (загально-суспільний рівень), якщо їх суб'єкти вступають у сферу правового упорядкування, яка забезпечена державним або суспільним впливом.

Щодо міжгрупових конфліктів і компромісів, то вони мають публічно-приватний характер і можуть трансформуватись у більш високі рівні організації суспільства.

Отже, вважаємо, що необхідно з'ясувати, які ознаки відрізняють конфлікт і компроміс на груповому і державному рівнях організації життєдіяльності соціуму.

На нашу думку, до основних ознак, що відрізняють конфлікт і компроміс на державному рівні від конфлікту і компромісу на груповому рівні, належать такі: 1) здійснення публічної влади, яка відокремлена від суспільства, за допомогою спеціального апарату; 2) виникнення конфлікту і компромісу в соціально неоднорідному середовищі; 3) наявність двостороннього зв'язку між суб'єктами конфлікту і компромісу та суверенною організацією суспільства, на території якої вони функціонують тощо.

Тобто можна стверджувати про таке.

По-перше, публічна влада існує та здійснюється у різноманітних формах організації соціуму, починаючи з первинної общини і завершуючи державою. При цьому в різних сферах буття соціуму публічна влада здійснюється по-різному. Так, відмінність між здійсненням влади у групі чи об'єднанні груп та державі полягає у наявності спеціального апарату управління, який є легальним та легітимним. Якщо у межах об'єднання груп публічно-владна діяльність здійснюється за допомогою апарату, який має приватноправовий характер і не характеризується легітимністю, то у сфері

державних відносин ця діяльність забезпечується спеціальним апаратом управління, що має публічно-правову природу і характеризується легітимністю. Наприклад, переговори між політичними силами, результатом яких не є публічно-правова діяльність, мають приватноправовий характер і не отримують визнання з боку держави та її населення, а також не можуть бути легалізовані. У свою чергу, переговори між політичними силами, результатом яких є публічно-правова діяльність, наприклад створення парламентської коаліції, мають публічно-правовий характер, здійснюються за допомогою спеціального апарату управління і отримують визнання з боку держави та її населення. Таким чином, відбувається трансформація міжгрупових конфліктів і компромісів у державні. Рушійною силою такої трансформації є здійснення публічно-правової діяльності відповідними групами за допомогою спеціального державного апарату з метою реалізації публічної влади у соціально неоднорідному суспільстві.

По-друге, межі дії конфлікту і компромісу мають принципове значення для визначення їх рівня. Так, якщо конфлікт і компроміс не виходять за межі міжгрупової діяльності і не зачіпають інтереси інших груп, класів, об'єднань або окремої особистості та держави в цілому, то вони здійснюються в однорідному соціумі і не мають публічно-владного характеру. У свою чергу, якщо конфлікт і компроміс зачіпають інтереси різноманітних за походженням соціальних груп, окремих індивідів та держави в цілому, то вони здійснюються у соціально неоднорідному суспільстві і мають публічно-владний характер, тобто виходять за межі публічно-групової діяльності. Наприклад, міжкон-

фесійні конфлікти і компроміси безпосередньо виникають між служителями різноманітних релігій і церков. При цьому вони можуть поширюватися на інші соціальні верстви населення, представники яких є послідовниками тієї чи іншої релігії й досягати державного рівня [24, 94–100]. Яскравим прикладом такої трансформації міжгрупових конфліктів і компромісів у державні є відносини держави Ізраїль та Палестинської автономії. Конфлікти між представниками напрямів релігій (іудейство та мусульманство) і відповідні компроміси розвинулись у військово-політичне протистояння іудеїв та мусульман, яке характеризується постійними конфліктами і пошуком відповідних компромісів для їх розв'язання.

Нарешті, конфлікти і компроміси завжди виникають між двома суб'єктами і здійснюються у відповідній взаємодії. При цьому конфлікти і компроміси на державному рівні, крім взаємозв'язку між його суб'єктами, обов'язково характеризуються постійним зв'язком із суспільством через функціонування правових приписів, що закріплені у відповідних джерелах права. На думку М. Марченка, такі джерела, як правило, визнаються, забезпечуються та гарантуються державою, навіть якщо другою стороною конфлікту або компромісу є сама держава в особі своїх органів та посадових осіб [25, 13–15, 27–28].

Слід зазначити, що становленню та розвитку інституалізації соціальних конфліктів і компромісів від міжособистісного рівня до державного сприяли різноманітні чинники, основні з яких були виявлені та описані у дисертаційному дослідженні А. Большакова [26, 25–26]. До таких чинників, зокрема, належать: 1. Зацікавленість політичної еліти у стабільному роз-

виткові суспільства. 2. Зародження нової міждисциплінарної галузі знань — конфліктології, яка забезпечила аналітичну базу для пізнання феномену конфлікту і розробки відповідних засобів управління негативними процесами, зокрема, компромісних. 3. Зародження інститутів громадянського суспільства, зокрема, об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, громадських зборів тощо. Саме ці інституції забезпечують захист інтересів конкретної верстви населення від правлячої еліти і покликані сприяти встановленню компромісності у взаємовідносинах суб'єктів на відповідній території. 4. Готовність апарату примусу до компромісних (альтернативних) засобів регулювання та розв'язання конфліктів в інтересах стабілізації громадського порядку і адаптації правових норм до нових соціальних умов, які постійно змінюються. 5. Правове упорядкування конфліктних відносин і відповідних компромісних засобів їх розв'язання.

Проведений аналіз праць Р. Дарендорфа, Л. Крисберга, С. Хантингтона та інших науковців посприяв виявленню умов успішного регулювання конфліктів. До цих умов належать такі.

По-перше, найважливішою умовою регулювання конфліктів, яка визначає його ефективність, є рівень організації соціуму. Чим більш організованим є соціум, тим більша вірогідність досягнення компромісу [27, 146–147; 28, 29–30].

По-друге, у межах соціального інституту, зокрема держави, повинні бути встановлені відповідні правила та порядок життєдіяльності, які є легальними та легітимними, і спрямовані на регулювання (попередження, припинення та розв'язання) конфлікту. При цьому відповідні правила повинні надавати рівні можливості

сторонам конфлікту. Саме у цьому полягає ефективність таких правил, в іншому разі вони просто не діють. Це пов'язано тим, що встановлені правила поведінки суб'єктів насамперед стосуються засобів та способів, за допомогою яких сторони конфлікту будуть вирішувати свої проблеми, досягати компромісу [29, 52–54] (розрядка-доповнення наше. — С. Б.).

По-третє, наявність спеціального апарату управління, рішення якого мають бути демократичними. При цьому такі рішення повинні мати загальнообов'язковий характер [30, 75–79, 87, 123]. Саме за допомогою діяльності спеціального апарату здійснюється функція регулювання конфліктних відносин та забезпечуються легальні та легітимні засоби досягнення компромісу між конфліктуючими сторонами.

Нарешті, наявність такої умови регулювання конфлікту, як його функціонування на засадах гласності та публічності. Ефективне регулювання конфлікту на державному рівні, крім гласності, має ґрунтуватися на принципі публічності. Особливість цього принципу також проявляється у характері регулювання конфлікту в державах з демократичним та недемократичним політичним режимом. Так, у межах демократичного суспільства публічність регулювання конфліктів є неминучою, що зумовлено дією принципу гласності. У свою чергу, в межах недемократичних режимів дія принципу публічності обмежується шляхом латентного упорядкування конфліктів державним апаратом, певними політичними групами або окремими посадовими особами тощо.

Таким чином, у широкому розумінні компроміс на державному рівні формується шляхом регулювання конфлікту, яке забезпечує стабільну

життєдіяльність суспільства. У вузькому розумінні компроміс на рівні держави розглядається як засіб подолання конфліктів.

Слід зазначити, що найповніше компроміс у широкому та вузькому розумінні на державному рівні можна пізнати у сфері права. Наприклад, компроміс як стабільне регулювання суспільних відносин покладений в основу різноманітних правових режимів. У свою чергу, компроміс як засіб подолання конфліктів знаходить своє відображення у конкретних правових засобах, що передбачені правовою системою держави.

Узагальнюючи наведений науковий аналіз функціонування компромісу і конфлікту у межах базових соціальних інститутів, можна стверджувати про таке.

По-перше, встановлено, що забезпечення стабільності життєдіяльності соціуму зумовлює створення соціальних інститутів. При цьому визначено особливості таких інститутів, зокрема, доведено, що вони є одночасно суб'єктивною і об'єктивною реальністю для людини.

По-друге, удосконалено вчення про трансформацію соціальних інститутів, зокрема, обґрунтовано, що така трансформація здійснюється від простішого рівня організації людей (міжособистісного) до складного — державного. При цьому дістало подальшого розвитку дослідження конфлікту і компромісу в межах соціальних інститутів та під час їх трансформації.

По-третє, розкрито ознаки, що відрізняють конфлікт і компроміс на

державному рівні від конфлікту і компромісу на груповому рівні. Звідси, до таких ознак належать: 1) здійснення динаміки конфлікту і компромісу у межах соціально неоднорідного суспільства; 2) наявність двостороннього зв'язку у компромісних і конфліктних відносинах; 3) регулювання конфліктних відносин шляхом застосування насильницького консенсусу, що характерно для недемократичних держав, або шляхом компромісів, що притаманно демократичним державам; 4) функціонування конфлікту і компромісу у межах правової реальності та набуття ними складного характеру, що пов'язано із функціонуванням механізму держави; 5) запровадження професіоналізації суб'єктів конфліктів і компромісів, яка є умовою більшої передбачуваності поведінки таких суб'єктів і дає можливість у більшості випадків досягти соціальної згоди та стабільності.

По-четверте, обґрунтовано концептуальну позицію, що компроміс на державному рівні має подвійну природу. З одного боку, у державі компроміс використовується як засіб попередження та розв'язання конфліктів. З другого — компроміс є відповідним станом функціонування суспільства у межах держави, який характеризується стабільністю.

Нарешті, доведено, що тільки діалектична залежність конфлікту від компромісу забезпечує стабільність, справедливість та порядок у суспільстві.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Матурана У. Р., Варела Ф. Х.* Древо познання : біологічні корні людського розуміння / пер. с англ. Ю. А. Данилова. — М., 2001. — 224 с.
2. *Бергер П., Лукман Т.* Соціальне конструювання реальності. — М., 1995. — 323 с.
3. *Філософи двадцятого століття* / за наук. ред. А. М. Руткевича, І. С. Вдовина. — М., 1999. — 261 с.
4. *Лазарович Н. В.* Соціально-субстанційна природа людини в умовах техногенного суспільства : філософсько-культурологічний аналіз : дис. ... канд. філос. наук : спец. : 09.00.03 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2007. — 212 с.
5. *Еко У.* П'ять есе на теми етики / пер. с італ. Е. Костюкович. — СПб., 2007. — 157 с.
6. *Муньє Э.* Персоналізм ; пер. І. С. Вдовиной. — М., 1993. — 129 с.
7. *Неліна Д. В.* Особливості інституціоналізації соціального партнерства (політологічний аналіз) : дис. ... канд. політ. наук : спец. : 23.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2005. — 201 с.
8. *Політологічний енциклопедичний словник* : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. — К., 1997. — 400 с.
9. *Скаржинський М. И.* Методологічні особливості інституціоналізму. — Кострома, 2006. — 30 с.
10. *Барихин А. Б.* Большой юридический энциклопедический словарь. — М., 2004. — 720 с.
11. *Политология* : енцикл. слов. / общ. ред. и сост. : Ю. И. Аверьянов. — М., 1993. — 431 с.
12. *Политическая энциклопедия* : в 2 т. / Нац. обществ.-науч. фонд ; рук. и науч.-ред. проекта Г. Ю. Семигин. — М., 1999. — 750 с.
13. *Синютин М. В.* Институционализм как метод социологического исследования экономики : автореф. дис. ... д-ра социол. наук : спец. : 22.00.03 / С.-Петерб. гос. ун-т, 2003. — СПб., 2003. — 38 с.
14. *Егоров А. И.* Институционализм : инвестиционный потенциал : формирование и реализация. — Х., 2007. — 188 с.
15. *Institutionalism* / ed. by V. Guy Peters and Jon Pierre. — Los Angeles [etc.], 2007. — 1784 p.
16. *The New institutionalism in strategic management* / ed. by Paul Ingram, Brian S. Silverman. — Amsterdam [etc.], 2002. — 398 p.
17. *Войтович С. О.* Соціальні інститути в процесі диференціації суспільства (на матеріалах соціального розвитку вітчизняного суспільства) : дис. ... д-ра соціол. наук : спец. : 22.00.03 / НАН України ; Ін-т соціології. — К., 1996. — 377 с.
18. *Декомб В.* Современная французская философия. — М., 2000. — 336 с.
19. *Бычков В. М.* Социальные институты в системе субъект-субъектных отношений : автореф. дис. ... д-ра филос. наук : спец. : 09.00.11 / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. — М., 1999. — 39 с.
20. *Jepperson Ronald L.* Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism / in *The New Institutionalism in Organizational Analysis* / ed. by W. W. Powell, Paul J. DiMaggio. — Chicago, 1991. — 283 p.
21. *Хантингтон С.* Политический порядок в меняющихся обществах ; пер. с англ. В. Р. Рокитянско-го. — М., 2004. — 480 с.
22. *Бурдье П.* Соціальне простір і генезис класів // *Вопросы социологии.* — 1992. — № 1. — С. 17–36.
23. *Оукиот М.* Рационализм в политике и другие статьи ; пер. с англ. И. И. Мюрберг [и др.] / под общ. ред. Л. Б. Макеевой [и др.] — М., 2002. — 285 с.
24. *Куценко В. І.* Соціальна сфера : реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : моногр. : НАН України ; Рада по вивченню продуктивних сил України / Б. М. Данилишин (наук. ред.). — Ніжин, 2008. — 818 с.
25. *Зборовский Г. Е., Орлов Г. П.* Введение в социологию : учеб. пособ. — Екатеринбург, 1992. — 224 с.
26. *Большаков А. Г.* Конфликт и консенсус в социальных институтах : теоретико-методологический анализ : дис. ... канд. социол. наук : спец. : 22.00.04 / Казан. гос. технол. ун-т. — Казань, 1995. — 207 с.
27. *Примуш М. В.* Політичні партії : механізми інституціоналізації і структурної трансформації : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. : 23.00.02 / Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2003. — 35 с.
28. *Чехович Т. В.* Державна влада як інститут конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. : 12.00.02 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2005. — 19 с.
29. *Знаки часу* : до проблеми порозуміння між церквами / упоряд. З. Антонюк, М. Мартинович / Ін-т релігії та суспільства при Львів. Богослов. акад. — К., 1999. — 504 с.
30. *Марченко М. Н.* Источники права : учеб. пособ. — М., 2006. — 760 с.

ВСЕНАРОДНИЙ РЕФЕРЕНДУМ ЯК ОДНА З ФОРМ ЛЕГІТИМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД



В. КОВАЛЬЧУК

*доцент кафедри державно-правових дисциплін,
декан правничого факультету
(Національний університет
«Острозька академія»)*

У контексті політичної реформи, що відбувається у нашій державі та останніх ініціатив Президента України щодо внесення змін до Основного Закону держави шляхом всенародного референдуму тема цього дослідження є особливо актуальною. Незважаючи на те, що це питання порушувалося в юридичній та політологічній літературі [1; 2; 3], серед вітчизняних дослідників відсутня єдина думка стосовно того, чи є безпосереднє народовладдя, зокрема референдум, ефективним засобом формування та контролю за діяльністю публічної влади, а отже, — її легітимації. Саме тому порівняльний аналіз зарубіжного та вітчизняного досвіду в цьому питанні може стати корисним для подальшого удосконалення державно-правового механізму та формування громадянського суспільства.

Реалізація конституційного принципу народовладдя є тією неодмінною умовою, яка закладає основи легітимації державної влади. Лише

народ, що є єдиним джерелом влади, наділений правом визначати, які рішення чинної влади є легітимними. Легітимація як процес визнання влади справедливою є колективним актом, який безпосередньо пов'язаний з народним волевиявленням. Легітимація можлива лише за умов, якщо закони та рішення чинної влади виражають волю народу, а це, у свою чергу, передбачає його активну участь у правовому та політичному житті держави. Ніхто краще за тих, для кого призначені закони, не знає, якими вони повинні бути, щоб вважатися справедливими. Формалізація волі народу, надання їй загальнообов'язковості потребує, як вважає Ю. Хабермас, «трансформації влади як панування у такий стан, коли сам народ дає собі закони» [4, 215–216]. Це стосується і важливих політичних рішень державної влади, які набувають легітимності лише за умови, якщо громадяни беруть безпосередню участь у їх прийнятті.

© В. Ковальчук, 2009

Легітимація реалізується у формі народовладдя, тобто за умови участі народу в здійсненні влади. Лише на основі процедури народовладдя державна влада набуває своєї реальної легітимності. Такий тип легітимності Ж.-Л. Шабо називає «демократичною легітимністю» [5, 137–143]. Відповідно до такого розуміння легітимності народ є реальним носієм влади і лише він наділений правом обирати форму (безпосередню чи представницьку) здійснення народовладдя, визначати принципи функціонування державної влади, забезпечувати контроль за її діяльністю і, врешті-решт, змінювати владу, яка втратила свою легітимність. Отож, легітимність є наслідком легітимації, або, інакше кажучи, процесу трансформації волі народу в нову якість — суверенну волю держави, яка реалізується через справедливі, законні та доцільні рішення чинної влади.

Одним із найважливіших елементів в конституційно-правовому механізмі легітимації державної влади є референдум. Референдум (від лат. *referendum* — те, що слід повідомити) — один із базових інститутів безпосереднього народовладдя, який виражається у голосуванні виборців з найважливіших питань державного та суспільного життя, за допомогою якого приймаються державні чи самоврядні рішення. Рішення, прийняті на референдумі зазвичай вважаються остаточними і такими, що наділені вищою легітимністю. Вони мають силу закону, а часом і більш високу силу, оскільки загальноприйнятою вважається думка, що результати референдуму не можуть і не повинні змінюватися звичайним законом парламенту. Акти референдуму — рішення самого народу, а не його представників. Так, свого часу Л. Дюгі визначав референдум як пряме правління народу [6, 393–410]. На

відміну від голосування на виборах, голосування на референдумі вирішує питання не про отримання якого-небудь мандату (наприклад, депутата, президента чи інші), а про схвалення чи несхвалення певних програм, дій і таке інше, що мають загальнонаціональний чи місцевий характер.

Батьківщиною референдуму традиційно вважають Швейцарію. Перший у світі достовірно відомий референдум було проведено у 1439 р. у швейцарському кантоні Берн. На ньому вирішувалася проблема фінансового становища цього кантону, а саме затвердження збору в розмірі одного ангетера на тиждень для погашення військових боргів кантону. У подальшому позитивний досвід Берна був запозичений більшістю швейцарських кантонів. Перший у світі загальнодержавний референдум також був проведений у Швейцарії у 1802 р. Його предметом стало затвердження другої конституції Гальветичної республіки. З того часу у Швейцарії було проведено понад 400 референдумів, тому цю країну по праву називають «батьківщиною референдумів».

У Франції інститут референдуму почав застосовуватися під впливом теорії народного суверенітету, заснованої Ж.-Ж. Руссо. Із 1769 по 1839 рр. у країні було проведено вісім загальнонаціональних референдумів, більшість із конституційних питань. У ХІХ ст. референдуми також поширилися у США, Австралії, Норвегії та інших країнах світу. Втім у 30-х роках ХХ ст. інститут референдуму був суттєво дискредитований голосуваннями у нацистській Німеччині у 1933 р. щодо виходу держави із Ліги Націй, у 1934 р. — поєднання посади рейхсканцлера і президента країни, а у 1938 р. — аншлюсу Австрії і Німеччини. Ці антинародні за своєю суттю

рішення були прийняті шляхом застосування найдемократичнішої форми народовладдя — референдуму.

На сучасному етапі розвитку демократичних країн інститут референдуму став ефективним механізмом у реалізації волі громадян і тому часто застосовується у прийнятті найбільш важливих питань державного та суспільного життя країн. Особливого значення референдуми набули в Європі після прийняття 12 січня 2005 р. Конституції Європейського Союзу, яка була ратифікована шляхом референдуму у більшості країнах, членах ЄС.

Поряд із тим, що референдум дає можливість громадянам держави безпосередньо висловити свою волю, для того щоб він став реальним та ефективним механізмом легітимації публічної влади, необхідне дотримання певних умов. Насамперед, питання, яке виноситься на референдум, має бути цілком доступним для розуміння рядовими виборцями. Ця умова є ключовою, оскільки рішення, що приймаються шляхом референдуму, це, як правило, принципово важливі рішення політичного характеру, яким надається відповідна юридична форма. Крім цього, до проведення референдуму його зміст ґрунтовно повинен бути роз'яснений через ЗМІ виборцям із вказівкою на бажані й можливі небажані його наслідки. Таке роз'яснення потребує неупередженості й об'єктивності, представлення різних альтернативних поглядів. Лише проінформованість громадян разом із відповідним рівнем правової культури є запорукою легітимності його результатів. В іншому разі референдум може мати неправовий характер та антинародну спрямованість. На таку небезпеку вказував А. Есмен: «Неминуче відбудеться одне з двох: або більшість, закривши очі,

схвалить проект, якого вона сама не розуміє; або цей проект, можливо, чудовий сам по собі, буде відхилений через яке-небудь положення, можливо, цілком другорядне, проти якого сформується одне з тих народних упреждень, які так швидко виникають і так важко руйнуються» [7, 195].

Загальними принципами референдуму, так само як і виборів, є: загальне право голосу, рівність, пряме волевиявлення, вільна участь у референдумі, таємниця голосування, особиста участь у голосуванні.

Референдум є багатограним явищем і тому існують різноманітні критерії його класифікації. За підставами проведення референдуми поділяють на обов'язкові та факультативні, за юридичною силою — на консультативні та імперативні, за предметом — на конституційні, законодавчі та ратифікаційні тощо. Найбільш вживаною є класифікація референдумів за предметом проведення. Предмет референдуму визначає обсяг його компетенції, він завжди передбачає вирішення найважливіших проблем суспільного та державного життя і часто є загальноприйнятою формою легітимації рішень, що потребують міжнародного визнання. В одних країнах (наприклад Швейцарія) практично немає обмежень кола питань, які можуть виноситись на референдум, в інших такі обмеження існують (наприклад, у ч. 2 ст. 75 Конституції Італії визначено, що референдум не допускається щодо законів про податки і бюджет, про амністію та помилування, про схвалення ратифікацій міжнародних договорів). Зазвичай, на референдум не виносяться питання бюджету, кадрів, громадського порядку, охорони здоров'я, а також ті, відповіді на які є наперед очевидними (наприклад про підвищення заробітної платні, пенсії,

стипендії чи зменшення податків). Не проводяться референдуми щодо заходів надзвичайного, військового стану. На референдум може виноситись як одне, так і кілька питань.

Найчастіше предметом загальнонаціональних референдумів стають конституції. Проведення конституційних референдумів є закономірним явищем, оскільки конституційний закон повинен бути прийнятий у спосіб, що виключав би можливість будь-яких незадовольств чи сумнівів громадян у його легітимності. У багатьох державах (Франція — 1958 р., Швейцарія — 1999 р., Греція — 1975 р., Іспанія — 1978 р., Росія — 1993 р., Польща — 1997 р.) конституції прийняті саме на референдумі. В окремих державах (Данія, Ісландія та ін.) конституції можуть змінюватися тільки шляхом референдумів, навіть Конституція Євросоюзу, як зазначалося, також виноситись на референдум.

Питання прийняття конституції і змін до неї все частіше обговорюється вітчизняними юристами та політиками. Слід зазначити, що сьогодні в Україні відсутній чіткий механізм прийняття Основного Закону та внесення змін до нього на всеукраїнському референдумі. Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдум» від 3 липня 1991 р. містить ряд суперечностей із Конституцією України та не відповідає вимогам сучасних реалій. Неодноразові спроби прийняти новий закон про референдум (станом на 2009 р. налічується більше 20 проектів таких законів, які були зареєстровані Верховною Радою) виявлялися безрезультатними не в останню чергу тому, що запропоновані законопроекти відображали вузькопартійні політичні інтереси і не були спрямовані на забезпечення чіткого і дієвого механізму з'ясування думки народу

і введення результатів народного волевиявлення в дію. Так, відповідні прийняті Верховною Радою України закони вже тричі ветувалися Президентом України. Питання прийняття закону про референдум, так само як питання прийняття конституції на всеукраїнському референдумі, має яскраво виражений політичний підтекст, тому кожна політична сила намагається його вирішити на свою користь. На нашу думку, для конструктивного розгляду та вирішення цієї проблеми питання референдуму слід перевести із політичної у правову площину.

На сьогодні в Конституції України та у конституційному законодавстві чітко не визначено предмета всеукраїнського референдуму. Відповідно до статей 73, 156 Конституції виключною компетенцією всеукраїнського референдуму є лише питання зміни території держави, а також затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I, III, XIII Конституції України. При цьому пряма норма, яка б передбачала можливість прийняття Конституції на референдумі та внесення змін до інших розділів Основного Закону шляхом всенародного голосування в Конституції України, відсутня. Так само відсутня заборона щодо винесення цих питань на всеукраїнський референдум. Згідно зі ст. 74 Конституції України референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії. Тому, як слушно зазначає професор В. Тертишник, відсутність відповідної заборонної норми дає всі підстави вести мову про можливість прийняття Основного Закону держави шляхом всенародного волевиявлення [3, 11].

Крім цього, закріпивши в ч. 3 ст. 5 Конституції України виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, Основний Закон за-

лишив за народом право за його ж ініціативою приймати (затверджувати) Конституцію України та у разі потреби вносити до неї зміни (приймати нову редакцію). Саме на це вказав Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 [8].

Якщо український народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади і наділений виключним правом визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, його органами чи посадовими особами, то в Конституції та законах України має бути визначений об'єм і зміст цього права, спосіб і порядок його реалізації. Тому Конституційний Суд України у резолютивній частині свого Рішення від 15 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 звернув увагу Верховної Ради України, народних депутатів України, Президента України на необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України [9]. У цьому ж Рішенні Конституційний Суд України підтвердив право громадян України приймати Конституцію України на всенародному референдумі, а також уточнив процедуру проведення такого референдуму.

При цьому варто погодитися з думкою судді Конституційного Суду України Я. Мачужак (Окрема думка судді до Рішення від 15 квітня 2008 р. № 6-рп/2008) про те, що у разі неприйняття з тих чи інших причин Верховною Радою України закону про всеукраїнський референдум за народною ініціативою стосовно прийняття Конституції чи її нової редакції, громадяни не можуть бути позбавлені цього права. Положення ч. 2 ст. 5 Конституції України відносно права народу визначати і змінювати консти-

туційний лад на Україні означає і те, що це право не підлягає обмеженню будь-яким легітимним способом органами державної влади чи їх посадовими особами. Норми Конституції України є нормами прямої дії і можуть бути реалізовані народом відносно здійснення ним свого права безпосередньо [9].

У контексті досліджуваного питання варто погодитися з думкою окремих фахівців конституційного права, які вказують на складність процедури підготовки і прийняття Основного Закону держави за народною ініціативою. Дійсно, підготовка та узгодження тексту Основного Закону — складна процедура, що вимагає відповідної фахової підготовки. На сьогодні функцію з підготовки текстів Основного Закону взяли на себе органи публічної влади (Верховна Рада, Президент, Уряд). Однак позиція чинної влади не завжди відповідає, а іноді й суперечить інтересам суспільства, про що свідчать рейтинги довіри органів влади, що проводяться серед населення держави. Саме тому таку функцію міг би взяти на себе окремий установчий орган влади українського народу — Конституційна асамблея. Результатом роботи Асамблеї повинно стати затвердження проекту конституції на всеукраїнський референдум. До складу цього органу мали б увійти найбільш достойні представники народу (відомі теоретики та практики конституційного права та процесу, відомі політичні діячі та представники регіонів країни), які мали б обиратися на основі загального, рівного, прямого виборчого права.

Важливо, щоб створення цього органу здійснювалося за ініціативи та безпосередньої участі всіх (чи більшості) громадян держави, а не вищих посадових осіб (Президента, Прем'єр-

міністра, Голови Верховної Ради). Національна асамблея повинна стати виразником волі всього народу, а не однієї політичної сили, яка перебуває при владі. Саме на недотриманні цієї вимоги в процесі формування Національної конституційної ради вказали члени Моніторингового комітету ПАРЄ Х. Северінсон та Р. Вольвенд. На їх думку, орган, який був створений Президентом України з метою підготовки Конституції України, Національна конституційна рада за своїм складом є пропрезидентською і тому може бути використана для імітації публічних змін до Конституції України на всенародному референдумі.

Необхідність у функціонуванні такого органу особливо зростає в ситуації кризи легітимності державної влади. Саме у складний для країни час необхідна структура, яка б користувалася авторитетом серед громадян і думка якої визначала майбутнє країни. Це питання все частіше обговорюється в колі вітчизняних політиків, результатом чого став законопроект «Про процедуру підготовки нової редакції Конституції України», внесений народними депутатами Т. Стецьківим, В. Стретовичем та М. Томенко.

Предметом всеукраїнського референдуму теоретично також можуть бути питання прийняття законів та внесення змін до них. Така практика є досить поширеною в країнах світу. Прийняття конституційного законодавства на законодавчому референдумі застосовується у таких країнах, як ФРН, Австрія, Франція, Швейцарія тощо, в останній простежується тенденція до розширення предмета законодавчого референдуму та включення до нього не лише конституційних актів, а й звичайного законодавства [10, 75–85]. Як зазначав ще наприкінці XIX ст. Л. Дюгі, мож-

ливість громадян приймати закони на референдумі має тенденцію до розширення та беззаперечні перспективи, оскільки, по-перше, забезпечує застосування демократичних принципів, по-друге, створює противагу інколи занадто сміливим парламентським реформам [6, 408].

Варто відзначити, що вказана законодавча новела знайшла відображення в останніх проектах українського закону про референдум [11; 12]. Також ідентична норма міститься у проектах законів «Про внесення змін до Конституції України», в тому числі у запропонованому Президентом України В. Ющенком.

Слід зазначити, що якщо в більшості країн можливість референдуму передбачається для прийняття законів, то в окремих країнах референдум також проводиться з метою прийняття рішення про повну чи часткову відміну закону чи акта, який має силу закону (наприклад, це передбачено в ст. 75 Конституції Італії) [13, 435]. Таку форму безпосередньої демократії називають «скасовуючий референдум» чи «народне вето». Інститут «народного вето» має тривалу історію, він став використовуватися в середині XIX ст. у кантонах Швейцарії. При цьому поява у цій країні «народного вето» передувала введенню прямого виборчого права і права громадян на участь в референдумі. Вперше «народне вето» було введено в Базелі (1832 р.), а згодом — інших кантонах Швейцарії. Дещо пізніше (1874 р.) інститут «народного вето» був передбачений на загальнодержавному рівні Конституцією Швейцарії. На американському континенті право «народного вето» вперше було використано у штаті Дакота (1898 р.).

Переваги «народного вето» підтверджують такі аргументи. «Народне

вето» дозволяє всупереч позиції органів влади відмінити прийняті представницьким органом акти, що не відповідають інтересам виборців. Воно є засобом, за допомогою якого діяльність представницького органу коригується найбільш радикальним способом — шляхом відміни прийнятого ним акта. Враховуючи те, що впродовж тривалого часового проміжку від виборів одного складу представницького органу влади до виборів наступного його складу співвідношення сил у суспільстві може суттєво змінитися, «народне вето» дозволяє визначити, наскільки легітимним є сам представницький орган. «Народне вето» сприяє зростанню громадянської активності у публічно-правових справах. Воно спонукає громадян більше цікавитися питаннями правотворчості, що слугує подоланню правового нігілізму. «Народне вето» є одним із механізмів подолання суперечностей між громадянським суспільством та владою. У будь-якій конституційній системі питання про введення інституту «народного вето» — це, власне, питання про те, що більш бажане — невиконання громадянами законодавства чи ж відміна правових актів самими громадянами у разі, якщо цього не здійснюють представницькі органи. З цієї точки зору «народне вето» — юридично відпрацьований механізм поступок, на які можуть піти органи влади під впливом громадян [14, 20].

На нашу думку, у найближчій перспективі скасовуючий референдум може стати одним із дієвих елементів механізму легітимації державної влади в Україні.

Специфічним предметом референдуму є питання про дострокове припинення повноважень виборних органів влади, зокрема парламенту і президен-

та. Такий предмет референдуму рідко зустрічається в конституційному законодавстві зарубіжних країн, хоча практика європейського конституціоналізму має такі приклади. Так, Конституція князівства Ліхтенштейн, яка була прийнята під значним впливом Веймарської конституції 1919 р., у ст. 48 передбачає можливість такого референдуму. Розпуск парламенту в результаті народного голосування може мати місце в деяких німецьких землях (наприклад Берлін), хоча федеральний закон такого інституту не містить. В окремих конституціях європейських країн досі допускається відзив президента виборцями (прикладом можуть слугувати конституції Ісландії, Австрії [15, 46–49]). Цей інститут був передбачений Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдум» 1991 р. (ст. 13 Закону). Однак чинна Конституція України його не закріплює, але спроби ініціювати такий референдум були здійснені у 1992, 1993, 1996 рр. Восстання в Україні така спроба була здійснена на референдумі 16 квітня 2000 р., на якому було запропоновано громадянам висловити думку з приводу шести питань. Вказані питання тією чи іншою мірою стосувалися довіри Верховній Раді України. З 27 березня 2000 р. ситуація змінилася в результаті Рішення Конституційного Суду України про неконституційність першого і шостого питання, у зв'язку з чим загальний предмет цього референдуму трансформувалася у проблему парламентської реформи в Україні. Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 зазначив: «Чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за

народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень» [16, 42]. Але навіть після відповідного рішення, більшість спроб ініціювати проведення всеукраїнського референдуму у 2001 р. мали відверто інституційний характер і стосувалися як недовіри Президенту України, так і підтримки його політичного курсу.

Як зазначають В. Погорілко та В. Федоренко, референдум з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України або Президента України, незважаючи на суб'єкта, який його ініціює, передбачає політичний тиск на відповідні органи та може призвести до кризи в громадянському суспільстві [1, 177]. Така позиція знайшла своє відображення у проекті нового закону про всеукраїнський референдум Ю. Ключковського, оскільки у поданому ним проекті закону міститься пряма норма (ст. 14 законопроекту) про те, що не може бути ініційовано призначення всеукраїнського референдуму з питань довіри Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України [11]. Схожу думку висловлював класик європейського конституціоналізму А. Есмен, говорячи, що такий референдум не суперечить народному суверенітету, однак може стати засобом смути і джерелом недовіри до представницького органу [7, 231].

Із цією позицією можна погодитися, оскільки у світовій історії достатньо прикладів, коли народне волевиявлення було трансформоване у політичний тиск на парламент, президента чи уряд (Російська Федерація, 1993 р., Білорусь, 1996 р. і т. д.). Однак у державах, в яких публічні органи влади

абсолютно втратили довіру громадян і фактично стали нелегітимними, такі інституційні референдуми з дострокового припинення повноважень органів державної влади можуть бути єдиним ефективним засобом виходу держави і суспільства з політичної кризи.

Як ми вже зазначали, інститут висловлення недовіри органам державної влади не передбачений у Конституції України. Однак, на нашу думку, такої норми в Конституції може і не бути, оскільки остання повинна міститися в конституційному законодавстві, зокрема в спеціальному законі про референдум. При цьому слід брати до уваги те, що Основний Закон України прямо не забороняє проведення такого референдуму. Тому вважаємо, що зазначене Рішення Конституційного Суду України суперечить принципу народного суверенітету, а отже, перешкоджає процедурі легітимації державної влади. Інша справа, що проведення референдуму щодо висловлення недовіри органам державної влади повинно супроводжуватися чіткою процедурою, за умови визначення підстав для призначення такої форми волевиявлення. І в цьому контексті роль Конституційного Суду України повинна зводитись до здійснення конституційного контролю за дотриманням легітимності проведення референдуму.

Предмет референдуму щодо довіри (недовіри) законодавчому органу або главі держави нерідко може бути сформульований опосередковано, але результати референдуму в будь-якому разі легітимують (нелегітимують) варіант вирішення проблеми, запропонованої ініціатором проведення референдуму. Запропонованим варіантом вирішення проблеми є певний законопроект, що вноситься на референдум. Тим самим ініціатор проведення рефе-

рендуму визначається не лише щодо запропонованого рішення, а й затверджує власний конституційно-правовий статус, який може бути не завжди легітимний. Такі референдуми, як правило, мають консультативний характер і отримали назву «референдуми плебісцитного характеру». У зарубіжних країнах вони застосовувалися нерідко, зокрема це стосується ініціювання проведення такого референдуму главою держави. Як тільки легітимність президента ставиться під сумнів через віддаленість термінів його обрання, як тільки важка криза призводить до падіння його авторитету, як тільки труднощі починають впливати на його імідж глави держави і вищого арбітра, президент знаходить в референдумі інструмент регенерації своєї влади. При цьому законопроект слугує лише приводом для проведення референдуму.

Яскравим прикладом проведення таких референдумів, ініційованих президентом, є Франція. Так, у період президентства Ш. де Голя були проведені референдуми: 8 січня 1961 р. щодо алжирської політики, 8 квітня 1962 р. щодо ратифікації угод у Гвіані, 28 жовтня 1962 р. про перегляд конституції з питання встановлення виборів Президента Республіки прямим всезагальним голосуванням, 27 квітня 1969 р. про перегляд Конституції з питання створення регіонів і оновлення Сенату. Наступники Ш. де Голя — С. Помпиду та Ф. Мітеран також проводили такі референдуми (1972, 1988 рр.) [17, 43–44].

Нині чинне законодавство України передбачає проведення виключно

імперативних всеукраїнських референдумів, про що, власне, зазначив Конституційний Суд України у згаданому нами Рішенні у справі про всеукраїнський референдум від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000. На нашу думку, в новому законі про всеукраїнський референдум повинно бути передбачено право на проведення консультативних референдумів, у тому числі «плебісцитних референдумів». У сучасних умовах, коли повноваження та статус Президента України були суттєво послаблені політико-правовою реформою 2004 р., повноваження глави держави щодо призначення та проведення «плебісцитарних референдумів» для реалізації власної політики могли б стати дуже доречним підтвердженням його особливо статусу глави держави та надали б змогу суттєво підвищити його авторитет серед народу.

Таким чином, всенародний референдум як одна із форм безпосередньої демократії є ефективним засобом легітимації публічної влади, який повинен знайти своє більш чітке правове регулювання в законодавстві України. Разом із тим з точки зору конституціоналізму інститут референдуму в жодному випадку не може бути звичайним засобом вирішення політико-правових питань, його слід розглядати лише як складову конституційного контролю, способу вирішення законодавцем складних конституційно-правових конфліктів. Найбільшої ефективності досліджуваний інститут набуває в поєднанні з іншими формами народного волевиявлення, зокрема представницькими.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

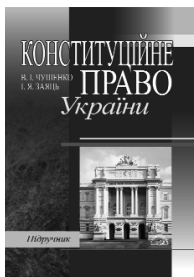
1. *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Референдне право України : навч. посіб. — К., 2006. — 366 с.
2. *Шаповал В. М.* Сучасний конституціоналізм : моногр. — К., 2005. — 560 с.
3. *Тертышник В.* Конституцию — на референдум?! // Юридическая практика. — 2007. — № 8 (478). — С. 1, 11.
4. *Габермас Ю.* Демократия, разум, нравственность. Московские лекции и интервью. — М., 1995. — 246 с.

5. Шабо Ж.-Л. Основные типы легитимности // Полис. — 1993. — № 5. — С. 137–143.
6. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства / пер. А. Яценко, В. Краснокутский, Б. Сыромятников / предисл. П. Новгородцева. — М., 1908. — 671 с.
7. Эсмен А. Общие основания конституционного права / пер. с фр. / под ред. В. Дерюжинского. — СПб., 1897. — 357 с.
8. Конституційний Суд України : Рішення. Висновки. 2005 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К., 2006. — 232 с.
9. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 // Вісник Конституційного Суду України. — 2008. — № 3. — С. 15.
10. Торон Ю. В. Правовое регулирование законодательной инициативы в Швейцарии // Правоведение. — 2008. — № 4(279). — С. 75–85.
11. Проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 1374-1, внесений народним депутатом України Ю. Ключковським // <http://www.portal.rada.gov.ua>
12. Проект Закону України «Про всеукраїнський референдум» № 1374, внесений народним депутатом України О. Лавриновичем // <http://www.portal.rada.gov.ua>
13. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. / Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. — М., 1997. — С. 415–468.
14. Руденко В. Н. Народное вето как институт непосредственной демократии // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 16–22.
15. Конституция Австрийской Республики от 10 ноября 1920 г. / Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. — М., 1997. — С. 1–100.
16. Конституційний Суд України : Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. канд. юрид. наук П. Б. Євграфов. — К., 2001. — 512 с.
17. Ардан Филипп. Франция : государственная система : пер. с фр. — М., 1994. — 176 с.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

Чушенко В. І.

Конституційне право України : підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. — 2-ге вид., допов. і переробл. — К. : Ін Юре, 2009. — 548 с.



Авторський колектив акцентує на доктринальному тлумаченні конституційно-правових засад, норм та положень, які характерні сучасній правовій системі України. Проаналізовано тенденції імплементації міжнародно-правових стандартів у національному конституційному законодавстві та результати правових процесів, зумовлених входженням України у Європейське співтовариство.

Розглянуто політико-правові наслідки конституційно-правової реформи та положення пропонованої концепції реформування територіального устрою. У контексті аналізу конституційно-правової реформи досліджено тенденції розвитку системи органів публічної влади, їх компетенції та юрисдикції.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних закладів, усіх тих, хто цікавиться проблематикою сучасного конституційного законодавства України.

Замовляйте видання за телефонами:

0(44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

<http://shop.inyure.kiev.ua>

РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КУЛЬТУРНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН



Ю. БЕЛКІНА
юрисконсульт ТОВ «Газета»

Загальна декларація прав людини та Конституція України визначають культурні права людини і громадянина як складову загальних прав людини. Культурні права — це права, пов'язані з реалізацією у сфері духовних цінностей суспільства: право на освіту та інформацію, на користування закладами культури (театри, кіно, бібліотеки, музеї, заповідники та ін.) [1, 372]; це — можливості (свободи) збереження та розвитку національної самобутності людини, доступу до духовних досягнень людства, їх засвоєння, використання та участі у подальшому їх розвитку [2, 182]. Згідно зі ст. 3 Конституції утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Отже, забезпечення культурних прав громадян є конституційним обов'язком держави.

Повноваження державних органів у сфері культури визначаються ст. 22 Основ законодавства України про культуру (далі — Основи). Відповідно до цієї статті Верховна Рада України визначає політику держави у сфері культури, правові, економічні та соціальні гарантії її реалізації, систему соціального захисту працівників культури. Водночас для визначення орга-

нів, які безпосередньо реалізують культурну політику держави, ст. 22 Основ використовує визначення «вищі органи виконавчої влади та державного управління». Відповідно до чинної Конституції України вищим органом у системі виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. Відповідно до ст. 102 Конституції Президент України є главою держави. Він структурно не належить до жодної гілки влади, навпаки, відособлюється від них, володіючи значними повноваженнями у сфері виконавчої влади. Це є особливістю української політичної системи, сформованої на основі Конституції після внесення до неї змін у грудні 2004 р. [3, 360]. Безпосередньо ні в Конституції, ні в Основах не вказується на будь-які повноваження Президента України в галузі культури. Водночас як Глава держави Президент України не може стояти осторонь такої важливої сфери життя держави і суспільства.

Отже, метою цієї статті є аналіз повноважень Президента України в галузі культури, форм і методів його впливу на забезпечення культурних прав громадян. При цьому зауважимо, що йтиметься про Президента як державну інституцію, а не про конкретну особу.

© Ю. Белкіна, 2009

Як зазначалося, культурні права громадян є частиною прав, що гарантуються Конституцією. Згідно зі ст. 102 Конституції Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини та громадянина. Отже, як гарант прав громадян, зокрема культурних як складової загальних прав, Президент України має певні повноваження у цій галузі. Водночас, як зазначається, наприклад, у «Юридичній енциклопедії», поняття «повноваження» трактується як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [4, 590]. Юридичні повноваження не можуть бути представлені як одне лише право або один лише обов'язок [2, 364]. Отже, якщо Президент України має певні повноваження в цій сфері, то це означає, що він має не лише права, а й обов'язки.

Відсутність в Основах прямих посилань на Президента України як гаранта культурних прав має, очевидно, історичний характер. Не слід забувати, що ця редакція ст. 22 Основ належить до 1992 р. Згідно зі ст. 1 Закону УРСР «Про Президента Української РСР» від 5 липня 1991 р. Президент УРСР є найвищою посадовою особою Української держави і главою

виконавчої влади. Як зазначає В. Колпаков [5, 76], за період існування в Україні поста Президента його правовий статус зазнав значних змін. Спочатку він визначався як найвища посадова особа і глава виконавчої влади, згодом — як глава держави і глава виконавчої влади і, нарешті, — тільки як глава держави. Отже, на момент прийняття Основ повноваження «вищих органів виконавчої влади» означало водночас і повноваження Президента. Наразі необхідним є приведення Основ у відповідність до сучасного конституційного правового становища Президента.

Керівна діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів [3, 361]. Відповідно до ст. 106 Конституції Президент України на основі та на виконання Конституції й законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Оскільки вище встановлено, що Президент України має розпорядчі повноваження в галузі культури, є всі підстави вважати, що його укази в галузі культури є такими, що прийняті «на виконання Конституції і законів України». Так, тільки в період дії нової редакції Конституції Президент України видав ряд указів (див. таблицю), спрямованих на забезпечення культурних прав громадян.

Таблиця

№ п/п	Назва Указу, № і дата прийняття	Мета
1.	«Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства» від 24 листопада 2005 р. № 1647/2005	Сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, утвердження поваги у суспільстві до національних традицій і культурної спадщини, підвищення ефективності державної політики та діяльності державних органів у цій сфері. Створена Національна рада з питань культури і духовності
2.	«Про невідкладні заходи щодо відродження Софії Київської як загальнонаціонального духовного центру» від 30 грудня 2005 р. № 1881/2005	Збереження і реабілітація пам'яток Національного заповідника «Софія Київська»

3*.	«Про деякі заходи з розвитку книговидавничої справи в Україні» від 21 березня 2006 р. № 243/2006	Забезпечення реалізації конституційного права громадян на інформацію, задоволення їх освітніх, духовних і соціальних потреб, примноження інтелектуального потенціалу Українського народу, створення сприятливих умов для видання і розповсюдження вітчизняної книговидавничої продукції
4.	«Питання створення культурно-мистецького та музейного комплексу „Мистецький арсенал”» від 22 травня 2006 р. № 415/2006	Прискорення створення культурно-мистецького та музейного комплексу «Мистецький арсенал», сприяння розвитку музейної справи України, збереження національного культурного надбання, популяризації української культури та забезпечення створення мистецького осередку європейського рівня
5*.	«Про заходи щодо відродження традиційного народного мистецтва та народних художніх промислів в Україні» від 6 червня 2006 р. № 481/2006	Відродження традиційного народного мистецтва та народних художніх промислів, підвищення ефективності державного управління у сфері збереження традиційних осередків народних художніх промислів, створення сприятливих умов для творчості народних майстрів
6*.	«Про створення науково-дослідного і культурно-інформаційного центру „Шевченківський дім”» від 16 червня 2006 р. № 529/2006	Забезпечення проведення науково-дослідних робіт з вивчення творчості Тараса Шевченка та інших класиків української літератури, збереження їх рукописів, популяризації національної літературної спадщини
7*.	«Про заходи щодо розвитку туризму і курортів в Україні» від 21 лютого 2007 р. № 136/2007	Створення належних умов для розвитку сфери туризму і діяльності курортів
8.	«Питання історико-архітектурної пам'ятки — музею „Київська фортеця”» від 3 травня 2007 р. № 371/2007	Збереження історико-архітектурної пам'ятки — музею «Київська фортеця» як особливо цінного об'єкта історії, культури, архітектури та його популяризація
9.	«Про заходи з підтримки розвитку Українського козацтва» від 4 травня 2007 р. № 378/2007	Вжиття заходів щодо відродження і розвитку історичних, патріотичних, господарських та культурних традицій Українського козацтва
10*.	«Про заходи щодо сприяння розвитку національної кінематографії» від 13 вересня 2007 р. № 868/2007	Створення сприятливих умов для розвитку національної кінематографії, відновлення її ролі в соціальній і духовній сферах суспільства та збереженні національної самобутності, забезпечення державної політики протекціонізму для вітчизняної кіноіндустрії
11.	«Питання охорони пам'яток сакральної культури в Україні» від 1 листопада 2007 р. № 1042/2007	Збереження пам'яток сакральної культури в Україні
12.	«Про додаткові заходи з підготовки і випуску багатомовного енциклопедичного видання „Звід пам'яток історії та культури України”» від 28 листопада 2007 р. № 1156/2007	Поліпшення справи зі збереження та популяризації національного культурного надбання, історичного минулого Українського народу
13*.	«Про Фестиваль мистецтв України» від 14 лютого 2008 р. № 124/2008	Сприяння розвитку академічного, традиційного народного та сучасного мистецтва, професійної та аматорської творчості, популяризації етнічних і культурних традицій регіонів України
14.	«Про невідкладні заходи щодо розвитку міста Києва» від 25 лютого 2008 р. № 157/2008	Збереження історико-культурних об'єктів міста Києва
15.	«Про деякі питання розвитку Національного заповідника „Хортиця”» від 11 березня 2008 р. № 206/2008	Збереження та відродження унікальних пам'яток історії, культури і природи, розбудова та розвиток Національного заповідника «Хортиця»
16.	«Про Всеукраїнський фестиваль бандурного мистецтва імені Остапа Вересая» від 26 вересня 2008 р. № 858/2008	Збереження та примноження народних традицій, забезпечення належних умов для розвитку мистецтва гри на бандурі, пошук талановитих виконавців
17*.	«Про відзначення 60-річчя Національного музею Тараса Шевченка» від 27 листопада 2008 р. № 1104/2008	Створення належних умов для подальшого розвитку музею

18*	«Про додаткові заходи щодо розвитку в Україні традиційного народного мистецтва» від 26 грудня 2008 р. № 1203/2008	Збереження та розвиток в Україні традиційного народного мистецтва, посилення державної підтримки діяльності осередків традиційного народного мистецтва
19.	«Про деякі невідкладні заходи щодо підтримки культури і духовності в Україні» від 12 січня 2009 р. № 6/2009	Підтримка культури і духовності, забезпечення умов для ефективної роботи закладів, підприємств та організацій культури
20.	«Про проведення Всеукраїнської молодіжної акції „Пам’ятати. Відродити. Зберегти”» від 27 квітня 2009 р. № 272/2009	Сприяння соціальному становленню та розвитку молоді, виховання у молодих громадян поваги до національних історичних і культурних цінностей

* — прийняті за пропозиціями Національної ради з питань культури і духовності

Так, в Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо розвитку міста Києва» від 25 лютого 2008 р. № 157/2008 передбачається: вжити невідкладних заходів щодо збереження, відтворення та охорони історико-культурного середовища у м. Києві, зокрема, щодо: збереження мережі закладів, підприємств та організацій культури, зокрема бібліотек, музеїв, а також видавництв, книгарень, недопущення безпідставного позбавлення таких закладів, підприємств та організацій займаних ними приміщень; збереження об’єктів культурної спадщини, в тому числі об’єктів, що перебувають у власності релігійних організацій або передані їм у користування; визначення охоронних зон Державного музею народної архітектури та побуту України з метою його повноцінного функціонування і розвитку.

Указ Президента України «Про деякі невідкладні заходи щодо підтримки культури і духовності в Україні» від 12 січня 2009 р. № 6/2009 є, власне, маніфестом у сфері завдань щодо забезпечення культурних прав громадян. Так, з метою підтримки культури і духовності, забезпечення умов для ефективної роботи закладів, підприємств та організацій культури постановлено вжити невідкладних заходів щодо: забезпечення належних умов для ефективної роботи провідних закладів культури і мистецтва, в тому числі державних і комунальних на-

вчальних закладів у цій сфері; збереження існуючої мережі закладів культури, зокрема заповідників, музеїв, бібліотек, театрів, видавництв, книгарень тощо; недопущення затримки фінансування закладів, підприємств та організацій культури та збереження досягнутого рівня соціальних гарантій для працівників цієї сфери, забезпечення своєчасної виплати їм заробітної плати; недопущення скорочення фінансування Державної програми розвитку і функціонування української мови; забезпечення потреб населення у творах класиків української літератури; підтримки діяльності національних творчих спілок та їх місцевих осередків, громадських об’єднань національних меншин в Україні; фінансування в необхідних обсягах протиаварійних робіт на об’єктах культурної спадщини; сприяння діяльності закладів, підприємств та організацій культури приватної форми власності, а також залучення благодійних організацій, меценатів та спонсорів до участі в заходах, спрямованих на розвиток культури і мистецтва.

Деякі укази, які не є спеціальними в галузі культури, тим не менш вирішують питання забезпечення культурних прав. Так, в Указі Президента України «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей» від 11 липня 2005 р. № 1086/2005 визнане за доцільне запровадження економічних

механізмів стимулювання та підтримки меценатства і соціальних ініціатив суб'єктів підприємницької діяльності у створенні, у тому числі в сільській місцевості, соціальної інфраструктури (навчальних закладів, закладів охорони здоров'я та культури тощо) для дітей. У Програмі боротьби з контрабандою та порушенням митних правил на 2008–2009 рр., затвердженій Указом Президента України від 4 серпня 2008 р. № 195/2005, звертається увага на недопущення фактів незаконного переміщення через державний кордон України культурних та історичних цінностей.

Ефективним засобом впливу Президента України на процеси в державі є право законодавчої ініціативи (ст. 93 Конституції, при цьому законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються позачергово) та право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (п. 30 ст. 106 Конституції). У цьому сенсі слід згадати, що відповідно до ч. 2 ст. 23 Основ держава гарантує необхідні асигнування на розвиток культури в розмірі не менше 8 % від національного доходу України. Правда, ця норма зупинялася на 2001 р. Законом України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» від 7 грудня 2000 р. № 2120-III, але в подальшому аналогічні рішення не приймалися. З другого боку, як неодноразово роз'яснював Конституційний Суд України (наприклад, Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. у справі за № 10-рп/2008), Конституція не надає закону про Держбюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів, а тому законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює супе-

речності у законодавстві, і як наслідок — скасування та обмеження прав і свобод людини та громадянина.

Отже, зазначена вище норма ч. 2 ст. 23 Основ є чинною і повинна дотримуватися. Водночас, як зазначається в Концепції державної політики в галузі культури на 2005–2007 рр., затвердженій в Законі України від 3 березня 2005 р. № 2460-IV, протягом останнього десятиліття культура в Україні не лише втратила відповідне місце серед пріоритетів державної політики, а й опинилася на периферії державних інтересів. Таким чином, не тільки правом, а й обов'язком Президента України є застосування права вето до тих законів України «Про Держбюджет...», які, з одного боку, не забезпечують рівня фінансування культури, встановленого ч. 2 ст. 23 Основ, а з другого — обмежують чи зупиняють існуючі гарантії щодо забезпечення культурних прав громадян.

Важливою формою суспільного визнання є державні нагороди України. Згідно з п. 5 ч. 2 ст. 93 Конституції виключно законами України встановлюються державні нагороди. Відповідно до Закону України «Про державні нагороди України» від 16 березня 2000 р. № 1549-III статут (для звання Героя України та кожного ордену) та положення (для інших державних нагород) затверджуються Президентом України (ст. 4); нагородження державними нагородами провадиться указом Президента України (ст. 5). Державними нагородами, зокрема, є почесне звання («заслужений» та «народний») (статті 3, 10), а також Державна премія України (статті 3, 11).

Слід зазначити, що відповідно до ст. 19 Основ однією з ознак визнання професійним творчим працівником є наявність вченого ступеня, почесного або наукового звання, професійної

відзнаки, нагороди чи премії. Крім того, Указом Президента України «Про Положення про національний заклад (установу) України» від 16 червня 1995 р. № 451/95 започатковане надання державному закладу (установі) України гуманітарної сфери статусу національного. Статус національного закладу (установи) України надається указом Президента України. Отже, використовуючи свої повноваження щодо нагородження, присвоєння почесних звань, присудження державних премій та надання статусу національного, Президент України формує ознаки суспільного визнання щодо того чи іншого діяча та/або того чи іншого закладу культури.

Згідно зі ст. 107 Конституції Президент України є Головою Ради національної безпеки і оборони України (РНБО), яка координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV об'єктом національної безпеки є суспільство — його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище та природні ресурси.

Згідно з розділом 2 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007, серед принципів забезпечення національної єдності та захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх та внутрішніх загроз зазначається, зокрема, реалізація таких життєво важливих національних інтересів України, як права і свободи людини та громадянина; збереження і розвиток духовних і культурних цінностей суспільства.

Отже, забезпечення культурних прав громадян та належного розвитку культури є складовою національної безпеки України. Цей висновок є правомірним, якщо врахувати, що культура може бути важливим чинником піднесення духу народу та його патріотизму. Достатньо згадати при цьому роль культури в період боротьби народів СРСР з фашизмом [6].

Отже, за таких умов Президент має можливість вирішувати невідкладні питання забезпечення культурних прав громадян і розвитку культури як складові національної безпеки через розгляд відповідних питань РНБО. Так, у Рішенні РНБО «Про забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації та концептуальні засади їх реалізації» від 15 лютого 2008 р., введеним у дію Указом Президента України від 6 березня 2008 р. № 200/2008, визнане за доцільне організувати у тримісячний строк проведення перевірок щодо додержання вимог законодавства під час приватизації об'єктів науково-технічної сфери, об'єктів санаторно-курортного призначення, майна дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, закладів культури, а також військового майна. Зокрема, згідно зі ст. 21 Основ не допускається ліквідація закладів, підприємств і організацій культури у зв'язку з позбавленням їх приміщень, а також їх перепрофілювання під час роздержавлення і приватизації.

Вплив на культурні процеси Президент має можливість здійснювати також через кадрові призначення. Так, відповідно до ст. 118 Конституції голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміні-

страцій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Отже, вказана підзвітність Президентові України надає останньому повноваження контролювати діяльність місцевих державних адміністрацій щодо забезпечення розвитку культури та культурних прав громадян.

З метою розроблення пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері культури і духовності, сприяння відродженню самобутності українського народу як важливого фактора утвердження єдності та міжнародної злагоди в суспільстві, сталого розвитку України, створення її гідного іміджу у світовому співтоваристві Указом Президента України від 24 листопада 2005 р. № 1647/2005 створена Національна

рада з питань культури і духовності, Положення про яку затверджене Указом Президента України від 7 лютого 2006 р. № 112/2006. Згідно з цим Положенням, зокрема, рішення Національної ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду центральними та місцевими органами виконавчої влади. Як свідчать дані, наведені в таблиці, вісім із наведених указів прийняті Президентом за пропозиціями Національної ради.

Отже, в умовах дії сучасної Конституції Президент України має досить широкі повноваження в галузі забезпечення культурних прав громадян. Водночас слід внести з цього приводу певні зміни до Основ законодавства України про культуру. Перспективи наступних розвідок у цьому напрямі полягають у дослідженні конкретних наслідків регуляторного впливу указів Президента.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права. — К., 2005. — 592 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. — Х., 2006. — 656 с.
3. Гладун З. С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні : моногр. — К., 2007. — 720 с.
4. Юридична енциклопедія. — К., 2002. — Т. 4.
5. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підруч. — К., 2003. — 544 с.
6. Долгов В. В. Культура СССР в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период // http://www.countries.ru/library/russian/dolgov/history2_17.html

Пропонується видання:

Енциклопедичний довідник майбутнього адвоката : у 2 ч. / С. Ф. Сафулько, О. Д. Святоцький, Т. Г. Захарченко та ін. ; відп. ред. С. Ф. Сафулько. — [2-ге вид., допов.]. — К. : Ін Юре, 2009.

Енциклопедичний довідник складається з двох частин. У частині першій вміщено матеріали з історії становлення адвокатури, з цивільного, цивільного процесуального, кримінального, кримінально-процесуального законодавства. У частині другій — матеріали з трудового, житлового, сімейного, екологічного, земельного законодавства, а також довідковий матеріал до двох частин. Усі матеріали подано з урахуванням нової редакції Програми і Порядку складення кваліфікаційних іспитів особами, що виявили намір отримати Свідоцтво про право на зайняття адвокатською діяльністю, затверджених рішеннями Вищої кваліфікаційної комісії від 13 лютого 2009 р. № V/10-166 та від 20 березня 2009 р. № V/11-187.

**Замовляйте видання за телефонами:
0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою
sales@inyure.kiev.ua
<http://shop.inyure.kiev.ua>**



СУДДІВСЬКА ВЛАДА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ЯКІСНОГО ДОБОРУ КАДРІВ



І. ГЕТЬМАН-П'ЯТКОВСЬКА
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права
(Херсонський державний університет)*

Україна робить дієві кроки до вступу в Європейський Союз. Одним із таких кроків є прийняття та ратифікація Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Це перший міжнародний договір, спрямований на імплементацію Загальної декларації прав людини 1948 р.

Ця Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод зі змінами, внесеними Протоколом № 11, є основоположним європейським договором, що має вищу політичну, моральну та юридичну силу. Конвенція була прийнята Радою Європи 4 листопада 1950 р. і набула юридичну силу 3 вересня 1953 р. після її ратифікації вісьма державами. Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію у вересні 1997 р. і з цього часу вона набула чинність на території нашої держави і є обов'язковою для виконання всіма органами державної влади [1].

У зв'язку з цим Верховною Радою України був прийнятий Закон Украї-

ни «Про виконання рішень й застосування практики Європейського суду по правам людини» від 23 лютого 2006 р. [2], що стало підтвердженням серйозного наміру України впроваджувати європейські міжнародні стандарти щодо дотримання прав та основоположних свобод людини. Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і протоколів до неї; з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення кількості заяв до Європейського суду з прав людини проти України.

Імплементація європейського права в національну правову систему є, безумовно, нагальною. Імплементація (від лат. *implere* — досягати, виконувати,

здійснювати) — це організаційно-правова діяльність держав з метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань. Визнавши примат міжнародного права, Україна визнає за Європейською конвенцією першість, порівняно з національним законодавством. Отже, матеріальна норма міжнародного права повинна обов'язково бути матеріалізованою, тобто втіленою, реалізованою в сучасну життєву дійсність.

У зв'язку з цим, на нашу думку, є ще одне завдання, яке слід вирішити Україні з метою повноти та відповідності європейським та міжнародним стандартам. Це питання втілення критерію моральності щодо обрання або призначення суддів. Порівнюючи міжнародні, європейські та національні норми, відзначимо різні критерії та вимоги щодо обрання на посаду суддів у міжнародному, європейському та національному праві.

У конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зазначені критерії та вимоги до кандидата на посаду судді Європейського суду. Відповідно до п. 1 ст. 21 посадовими критеріями є такі: «Судді повинні мати високі моральні якості, а також мати кваліфікацію, необхідну для призначення на високу суддівську посаду, чи бути юристами з визнаним рівнем компетентності».

У Статуті Міжнародного суду ООН зазначено, що Міжнародний суд є головним судовим органом Об'єднаних Націй, створюється і діє відповідно до свого Статуту. У главі 1 «Організація Суда» зазначені вимоги та критерії до судді Міжнародного суду. Відповідно до ч. 1 ст. 2 обов'язковим є таке: «Суд состоит из коллегии независимых судей, избранных, вне зависимости от их гражданства, из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требовани-

ям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права» [3].

Зазначимо єдність критерію до кандидата на посаду суддів Міжнародного суду ООН та Європейського суду — це вимога мати високі моральні якості і бути особою високих моральних якостей. Отже, це імперативна вимога, тобто обов'язкова як для суддів, так і для держав, які пропонують кандидатури для обрання на посаду судді.

Стаття «Україна обирає собі суддю» в газеті «Дзеркало тижня» від 8 грудня 2007 р. дає тему для розмірковування над цією проблемою. Кількість рішень Європейського суду з прав людини, за якими Україна повинна відшкодувати зі свого державного бюджету суму від 1 до 625 тис. євро, тільки починає зростати [4, 6]. Тому розуміючи, що від того, хто обійматиме посаду судді, хто представлятиме Україну у найближчі шість років, багато в чому залежатиме доля справ проти України, які розглядатимуться Європейським судом.

З 1997 р. Україну в Європейському суді представляв В. Буткевич, повноваження якого закінчилися у листопаді 2007 р. Вибори судді від України відбувалися під час сесії Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) у січні 2008 р. і як стало відомо з сайту Європейського суду, знов від України суддя не був обраний [5]. Суддя від України В. Буткевич пішов, не дочекавшись свого наступника. Нарешті, Україна визначилася з суддею Європейського суду (хоча поки що тимчасово), що до голосування ПАРЄ обов'язки судді виконуватиме С. Шевчук [6]. У січні 2009 р. він склав присягу, після чого активізував розгляд

Європейським судом з прав людини заяв від українських громадян.

Оскільки розгляд заяв без участі судді від країни неможливий, правило 29 Регламенту Суду передбачає призначення судді *ad hoc* (для розгляду кожної окремої справи або для виконання обов'язків упродовж певного часу). Зазначимо, що Україна посідає четверте місце за кількістю звернень до цієї установи і тому Україна обрала другий варіант, і суддею *ad hoc* став С. Шевчук, один із претендентів на пост судді Європейського суду з прав людини від України.

Відповідно до Регламенту Суду суддя *ad hoc* повинен мати належну кваліфікацію згідно з п. 1 ст. 21 Конвенції.

Процедура добору кандидатів проводилася відповідно до Указу Президента України «Питання добору кандидатур для обрання на посаду судді Європейського суду з прав людини від України» від 14 вересня 2007 р. № 869/2007 [7]. Конкурс же проводиться відповідно до Порядку проведення конкурсу з добору кандидатів для обрання суддею Європейського суду з прав людини від України, затвердженого Указом Президента України від 1 листопада 2007 р. № 1043. Відповідно до нього кандидатом на посаду судді Європейського суду з прав людини може бути громадянин України, який:

1) має повну вищу юридичну освіту та стаж роботи у галузі права, в тому числі на посаді судді, або досвід наукової чи викладацької діяльності у цій сфері не менш як десять років, або досвід діяльності у сфері захисту прав людини і основоположних свобод;

2) має ґрунтовні знання положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, протоколів до неї та практики Європейського суду з прав людини;

3) вільно володіє однією з офіційних мов Ради Європи (англійською або французькою).

Отже, переконуємось в тому, що до кандидатів для обрання суддею Європейського суду з прав людини від України серед вимог відсутній основоположний критерій — мати високі моральні якості.

Далі розглянемо українське законодавство щодо зазначеної проблеми.

У Законі України «Про статус суддів» глава друга присвячена обранню суддів для здійснення правосуддя [8]. Зокрема ст. 7 встановлює право на зайняття судової посади.

1. На посаду судді може бути рекомендований кваліфікаційною комісією суддів громадянин України, не молодший 25 років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як 10 років та володіє державною мовою (ч. 1 ст. 7 в редакції Закону від 21 червня 2001 р. № 2534-III (2534-14)).

2. Суддею апеляційного суду, якщо інше не передбачене законом, може бути громадянин України, який досяг на день обрання 30 років, має вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як п'ять років, в тому числі не менш як три роки на посаді судді (ч. 2 ст. 7 із змінами, внесеними згідно із Законом від 21 червня 2001 р. № 2534-III (2534-14)).

3. Суддею вищого спеціалізованого суду може бути громадянин України, не молодший 30 років, який має вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як сім років, у тому числі не менш як п'ять років на посаді судді (ст. 7 доповнено ч. 3 згідно із Законом від 21 червня 2001 р. № 2534-III (2534-14)).

4. Суддею Верховного Суду України може бути громадянин України,

який досяг на день обрання 35 років, має вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права не менш як 10 років, в тому числі не менш як п'ять років на посаді судді (ч. 4 ст. 7 із змінами, внесеними згідно із Законом від 21 червня 2001 р. № 2534-III (2534-14)).

5. Необхідною умовою для зайняття посади судді будь-якого суду, вказаного у ч. 1 цієї статті, є складання кваліфікаційного екзамену.

Звернемось до Закону України «Про Конституційний Суд України», зокрема до глави 3 «Судді Конституційного Суду України». У статті 16 визначено вимоги до судді Конституційного Суду України [9]. «Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової або педагогічної роботи за фахом не менше десяти років, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом останніх двадцяти років».

Ще раз переконуємось у тому, що немає жодного слова про моральний імператив відносно особи судді. Очевидним стає той факт, що до суддів національного правосуддя, такої імперативної вимоги як мати високі моральні якості та бути особою високих моральних якостей законодавець не ставив. Можна припустити, що правосуддя, яке є синонімом справедливості, може бути несправедливим? Отже, суддя, беручи «подяку» за неправові рішення, вочевидь не порушує українське законодавство, адже імперативна норма бути особою високих моральних якостей, відсутня у національному законодавстві? І тому прикрим є непоодинокі факти відносно суддів-хабарників, кількість яких зростає з кожним роком, починаючи з року незалежності й суверенності

України. На нашу думку, справедливність рішень суддів залежить не від певного рівня їх матеріального статку, а від відсутності внутрішньої культури, дотримання професійної етики, розуміння цінності життя, духовного сумління та відсутності просто совісті. Законодавчо закріплений статус суддів підвищив їх не тільки в очах суспільства, як осіб призначених для здійснення правосуддя, але, на превеликий жаль, надав їм величчя в їх особистих думках, аж до переконання безкарності. Від лише належного виконання своїх посадових функцій, ми побачили суддів, які, одягнувши мантії, відірвалися від землі і «злетіли» на суддівський Олімп, забувши, що вони є простими земними істотами і буде час повернення на землю.

За матеріалами СБУ, за перший квартал 2009 р., по відношенню до суддів було порушено 24 кримінальні справи. Глава СБУ В. Наливайченко підкреслив, що переважна більшість цих кримінальних справ порушено за ознаками хабарництва суддів за заздалегідь неправомірні рішення. Крім того, глава СБУ додав, що стосовно суддів складено 59 адміністративних протоколів про дії, пов'язані з корупцією. Для довідки глава СБУ вказав, що в 2006 р. стосовно суддів було порушено 29 кримінальних справ, у 2007 р. — 43, в 2008 р. — 52 [10, 6]. Отже, статистичні дані свідчать про тенденцію до збільшення фактів хабарництва та корумпованості суддівського апарату.

У зв'язку з цим під час парламентських слухань про стан правосуддя, що відбулися 18 березня 2009 р., Голова Верховного Суду України В. Онопенко слушно зауважив, що «слід удосконалити механізм добору суддівських кадрів та порядок притягнення їх до відповідальності» [11].

Судді повинні бути людьми з бездоганною репутацією. Така репутація для майбутнього судді — чи не найбільше його надбання, про чистоту якого потрібно піклуватися впродовж усієї майбутньої суддівської діяльності [12].

Постає запитання. Що може стати мірилом моральності людини? Вважаємо, слід звернутися до світової та української правової і філософської спадщини, зокрема до праць М. Ренненкампа, професора Гіжицького, М. Палієнка, Ф. Тарановського, Г. Гегеля, І. Канта та інших видатних мислителів минулого і сучасності, і знайти відповідь.

Ренненкамп Микола Карлович — відомий юрист II половини XIX ст., очолював кафедру енциклопедії права університету св. Володимира, а з 1883 р. по 1890 р. був ректором цього університету. Серед правової творчої спадщини знаходимо, що «почуття правди і процес мислення складають явно суб'єктивний момент в утворенні права; так би мовити, особистий, суб'єктивний погляд, тобто моральне переконання» [13, 3].

Професор Гіжицький у праці «Основи моралі» визначає різницю між моральною людиною і аморальною. Ця різниця, на думку науковця, полягає в тому, що «у моральної людини поняття обов'язку, справедливого, доброго, благородного, великого викликають сильні приємні почуття при думці про дії, що відповідають їм, і навпаки, почуття хворобливі виникають при думці про протилежні дії, а в аморальної людини поняття обов'язку, справедливого не викликає жодних почуттів, або ж настільки незначні, що їх вплив не може викликати серйозного опору почуттям іншого роду» [14, 5]. Як право, так і моральний закон, не суперечать за своєю ідеєю одне одно-

му, тому що «моральний закон вимагає посилювання правових вимог, а право краще всього виконується з морального почуття» [14, 7].

Тарановський Федір Васильович (1875–1936) підводить нас до думки, що необхідно завжди мати на увазі раціональний характер природного права, а ідея природного права є необхідним доповненням позитивної науки. Природне право як явище суспільної науки підлягає причинному вивченню і поясненню. А в суспільному житті немає статичності, змінюються конкретні явища, обумовлені причинами зв'язку і, більше того, виробляються абстрактні моральні цінності, які стають міцним і незмінним надбанням культури.

Ф. Тарановський показує це на прикладі однієї моральної цінності — індивідуальної волі. Вчений пише, що «індивідуальна свобода, породжена відомими конкретними умовами і причинами, стає незалежно від них визначною моральною цінністю», перетворюючи її на мету подальшого розвитку. Такі моральні цінності служать джерелом ідеї справедливості, яка визначає природне право [15, 79].

Палієнко Микола Іванович (1869–1937), академік Всеукраїнської академії з 1930 р., науковий інтерес вченого у галузі теорії держави і права, теоретико-правові погляди вченого викладені у науковій праці «Предмет і завдання енциклопедії права та ідея права». Справедливість, на думку вченого, це правильна оцінка чогось згідного з відомим мірилом, принципом належного. Віддання кожному свого на основі й з урахуванням цього мірила. Цим належним у співжитті людей є правові і моральні засади. Отже, під поняттям «належне» М. Палієнко має на увазі «право» і «моральність». Ми поділяємо думку М. Палієнка в тому,

що право, як і мораль, нематеріальні, невидимі, невідчутні на дотик, але відчутні внутрішнім переконанням. З поняттям права ототожнюється уява про щось належне, справедливе. Джерелом моральних норм, на думку науковця, є внутрішній авторитет людського сумління [16, 253]. Узагальнюючи погляди та переконання академіка М. Палієнка, доходимо таких висновків:

1. Чим довершеніше буде право, чим більше буде розвинене почуття законності у людей, тим менше буде необхідність у примушенні.

2. Завданням права є встановлення миру і порядку між людьми і сприяння найбільш досконалому розвитку їх добробуту тут, на землі.

3. Право є відображенням людського в кожному мить його розвитку, посилене примирення, компроміс людських прагнень, інтересів.

4. Чим вища культура і моральний розвиток суспільства, тим довершенішими будуть норми права.

Особистий світ людини, за Г. Гегелем, — це мораль людини. Вона є як вища ідея, що всім володіє, в якій гармонійно поєднуються і зовнішні права людини, і розрізнені прагнення одиничних осіб, і вимоги держави. Мораль, пов'язана з ідеєю права, виступає як єдино пануюча ідея, і окремій людині залишається тільки довірливо віддаватися її вимогам і без суперечностей йти до керованої нею мети [17, 48].

Наше авторське бачення моралі полягає у такому. Мораль розглядаємо як усвідомлену, тобто засновану на знаннях, досвіді та звичаях, форму свідомості, зміст якої формує відчуття прагнення до належного, що формується з внутрішнього спонукання, з розуміння цінностей життя: любові, добра, миру, захисту, збереження та продовження життя та людського ро-

ду. Під мораллю розуміємо сукупність норм, а під моральністю — ступінь їх дотримання особою, рівень запровадження моральних принципів у праві.

Ґрунтуючись на наведених різноманітних визначеннях моралі, на нашу думку, правомірно виокремити такі ознаки цього явища, що вказує на її самостійний характер та значення. Отже, мораль — це:

— форма людської свідомості, що визначає її рівень, який заснований на знаннях, сформованих еволюційно, з урахуванням життєвого досвіду;

— категорія, що може бути усвідомлена людьми, поняття, що формується та змінюється залежно від рівня духовного, економічного, матеріального, технічного, культурного (духовного) суспільства, групи людей чи індивіда;

— внутрішнє спонукання людини, націлене на досягнення належного, абсолютних цінностей, розумності, істинності;

— людське уявлення про належне, критерієм якого є добро і зло, чесність, порядність, справедливість, правда, кривда;

— вияв загальнолюдської ідеології, спрямованої на захист свого роду, родини, сім'ї з метою збереження та продовження людського життя, як правило, у стабільному мирному співіснуванні;

— той «стрижень», що об'єднує людей, визначає і впливає на їх психічні, емоційні, духовні відносини, які можна стверджувати, визначають нас як людську істоту;

— соціальний регулятор, вплив якого поширюється майже на всі сфери суспільної взаємодії людей;

— внутрішнє переконання, що формується у свідомості людини під впливом виховання, освіти, оточуючого соціального середовища у вигляді норм, принципів, поглядів, оцінок взаємо-

відносин з іншими людьми та їх об'єднаннями.

Як моральні, так і правові погляди і принципи людей визначають подальший розвиток суспільних явищ, тому що вони мають відношення до найчутливіших сторін життя людства. Діяльність міжнародних організацій (ООН, Ради Європи та ін.) свідчить, що значна частина людської спільноти прагне виробити єдині, уніфіковані правила з метою узгодженої поведінки для життя в безпечному світі й тому Україні слід зважати на міжнародну практику і гармонізувати внутрішнє законодавство. Можливо, у зв'язку з цим 3 листопада 2007 р. у Верховній Раді України здійснено перереєстрацію законопроектів про внесення змін до законів України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів» (реєстраційний № 0916 та № 0917), прийнятих у першому читанні.

І тому, посилаючись на викладене та комплексне реформування судово-правової системи, пропонуємо внести зміни до національного законодавства, доопрацюванням до другого читання і викласти норму в проектах законів

про внесення змін до законів України «Про судоустрій України» (реєстраційний № 0916) та «Про статус суддів» (реєстраційний № 0917) з урахуванням критерію моральності як імперативної вимоги при обранні чи призначенні на посаду судді і ця вимога, на нашу думку, повинна стати імперативною нормою.

Викласти ст. 16 Закону України «Про Конституційний Суд України» в такій редакції:

«Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який є особою високих моральних якостей, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової або педагогічної роботи за фахом не менше десяти років, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом останніх двадцяти років».

Погоджуємося з думкою, що судово-правову реформу мають здійснювати не лише судді, бо це навіть небезпечно [18, 3], а отже, реформування судово-правової системи слід здійснювати всім суспільством, з обов'язковим залученням науковців.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Про виконання рішень й застосування практики Європейського суду по правах людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 30. — С. 260.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод зі змінами, внесеними Протоколом № 11 (994_536).
3. Статут Міжнародного Суду // Организация Объединенных Наций. Сб. док. — М., 1981.
4. Котюжинська Т., Максимова С. Україна обирає собі суддю // Дзеркало тижня. — 2007. — № 47 (676). — 8 груд. — С. 6.
5. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=827983&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>
6. Котюжинська Т., Максимова С. Україна визначилася із суддею Європейського суду. Поки що тимчасово // Дзеркало тижня. — 2009. — № 7 (735). — 28 лют. — 6 берез. — С. 6.
7. Питання добору кандидатур для обрання на посаду судді Європейського суду з прав людини від України : Указ Президента України від 14 вересня 2007 р. № 869/2007 // <http://www.president.gov.ua/documents/6920.html>
8. Про статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56, в редакції Закону від 21 червня 2001 р. № 2534-III (2534-14).
9. Про Конституційний Суд України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.
10. Карпюк Г. Штрихи до портрету української Феміди // Дзеркало тижня. — 2009. — № 14 (742). — 18–24 квіт. — С. 6.

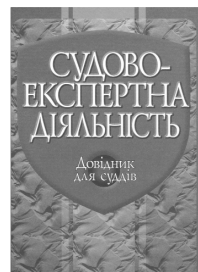
11. *Онопенко В.* Для наведення ладу у сфері правосуддя передусім потрібно забезпечити єдність судової системи / Виступ Голови Верховного Суду України В. Онопенка під час парламентських слухань про стан правосуддя, що відбулися 18 березня 2009 р. // *Голос України*. — 2009. — № 51 (4551). — 21 берез.
12. *Ківалов С.* Потрібна здорова Феміда // *Голос України*. — 2 квітня. — 2009. — № 59 (4559).
13. *Ренненкамф Н. К.* Право и нравственность в их взаимном отношении. — СПб., 1859.
14. *Професор Гіжицький.* Основы морали. — Одесса, 1895. — С. 28 (бібліотека студентів-юристів при Київському Імператорському університеті Святого Володимира).
15. *Тарановский Ф. В.* Учение о естественном праве / Академічна юридична думка / укл.: І. Б. Усенко, Т. І. Бондарук ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1998. — С. 79.
16. *Палиенко Н. И.* Предмет и задачи энциклопедии права и идея права // Академічна юридична думка / укл.: І. Б. Усенко, Т. І. Бондарук ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1998. — 503 с. — С. 253.
17. *Гегель Г. В.* Работы разных лет : в 2 т. / сост., общ. ред. и вступ. ст. А. В. Гулыги. — М., 1973. — Т. 2. — 630 с.
18. *Мартиненко О.* Про деякі роздуми навколо судово-правової реформи // *Голос України*. — 2009. — № 54 (4554). — 26 берез.

Пропонується видання:

Судово-експертна діяльність : довідник для суддів. — 2-ге вид., переробл. та допов. — К., 2003. — 908 с.

Довідник містить основні чинні нормативно-правові акти України та міжнародні договори, що регулюють судово-експертну діяльність. Подано відомості про науково-дослідні інститути судових експертиз. Реєстр атестованих судових експертів, методичні рекомендації щодо підготовки матеріалів при призначенні судових експертиз.

Видання розраховане на суддів, слідчих, працівників правоохоронних органів, а також професійних експертів, адвокатів та всіх, хто цікавиться питаннями судово-експертної діяльності в Україні.



Замовляйте видання за телефонами:

0 (44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

http://shop.inyure.kiev.ua

СТАНДАРТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДЗВІТНОСТІ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ



О. СИНКОВА

доцент

(Донецький національний університет)

Органам виконавчої влади належить провідна роль у реалізації державної політики. У зв'язку з цим проблема правового регулювання їх діяльності має першочергове значення. У Концепції адміністративної реформи особлива увага звертається на підзвітність органів виконавчої влади, яка розглядається як певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність [1]. Підзвітність і прозорість уряду завжди є актуальною проблемою для будь-якої держави, особливо для України — держави відродженої демократії, як зазначає С. Шевчук [2]. Для нормативного забезпечення підзвітності особливе значення має розробка та впровадження стандартів і процедур, на основі яких органи виконавчої влади будують свою роботу.

© О. Синкова, 2009

Виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян. У зв'язку з цим важливим є удосконалення управлінських процедур та їх стандартизація, розширення форм участі громадськості у публічній оцінці та контролі за запровадженням стандартів в органах виконавчої влади.

Проблема запровадження стандартів в управлінську діяльність є актуальною для адміністративної діяльності європейських країн. У науковій літературі зазначається, що «Загальна характеристика Європейського адміністративного простору складається зі спільних стандартів для здійснення управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур і механізмів підзвітності» [3, 63].

У Програмі «Назустріч людям», затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2005 р., передбачається розширення форм

участі громадськості в публічній оцінці та контролі за запровадженням стандартів в органах виконавчої влади [4].

Аналіз наукової літератури з цього питання свідчить, що стандартизація традиційно розглядається фахівцями з адміністративного права як засіб вдосконалення правового забезпечення діяльності органів виконавчої влади, насамперед у зв'язку зі стандартизацією якості управлінських послуг [5]. У законодавстві та науковій літературі значна увага приділяється також впровадженню в органах виконавчої влади міжнародних стандартів прозорості бюджетного процесу та звітності про результати виконання бюджету, забезпечення їх доступності для суспільства та інвесторів [6].

Реформування діяльності органів виконавчої влади потребує комплексного дослідження ролі стандартів у забезпеченні підзвітності. Стандартизація може бути визначена як добровільний і заснований на принципі консенсусу процес встановлення організаційно-правових і технічних вимог, що регламентують діяльність органів виконавчої влади.

В органах виконавчої влади стандарти впроваджуються з метою підвищення результативності та ефективності діяльності, зокрема в результаті зменшення необґрунтованих витрат, зокрема витрат часу; здійснення чіткої регламентації діяльності посадових осіб, уповноважених виконувати функції держави; визначення переліку послуг, що надаються органами виконавчої влади; забезпечення прозорості прийняття управлінських рішень та підвищення їх якості; забезпечення формування позитивного міжнародного іміджу України.

До найважливіших характеристик стандартизації належать: 1) добровільність процесу; мотивація створен-

ня стандартів повинна мати або економічну, або регуляторну основу; 2) консенсус в ухваленні технічних і організаційних вимог: стандарт приймається на основі методу, який вимагає консенсусу всіх зацікавлених сторін; 3) відкритість і прозорість відповідних процедур.

Значне коло питань, пов'язаних зі стандартизацією як процесів, так і продуктів представлено в документах Міжнародної організації за стандартами (ISO).

Для органів виконавчої влади велике значення, зокрема, мають стандарти, що описують вимоги до системи контролю якості. За функціональним призначенням міжнародні стандарти ISO серії 9000 є універсальними. Вони застосовуються на всіх етапах виробництва продукції і надання послуг підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та виду їх діяльності.

Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р., передбачає впровадження в органах виконавчої влади системи управління якістю, що створена відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 і спрямована на забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт та послуг [7]. Мета програми — досягнення відповідних кількісних планових показників, на підставі яких робиться висновок про виконання або невиконання програми в цей період. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 сприяє оптимізації процесів планування, розподілу ресурсів, а також визначенню додаткових підходів до об'єктивного оцінювання результатів їх діяльності.

Ефективність діяльності органів виконавчої влади значною мірою обумовлюється рівнем організації управління в органах виконавчої влади. Ефективним засобом реформування системи управління в органах виконавчої влади є запровадження системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ *ISO 9001–2001*. Ця система створена відповідно до міжнародного стандарту *ISO 9001:2000*, ефективно функціонує в органах виконавчої влади більшості держав — членів ЄС. В Японії зазначена система управління якістю запроваджена майже у 90 % муніципальних органів.

З метою приведення організації діяльності Головного управління державної служби України та її територіальних органів до вимог стандарту ДСТУ *ISO 9001:2001* затверджено Порядок підготовки організаційних документів у Головному управлінні державної служби України та його територіальних органах, затверджений наказом Головного управління державної служби України від 27 жовтня 2006 р., який визначає правила підготовки організаційних документів у Голодержслужбі України та її територіальних органах. Організаційні документи є правовою основою діяльності Голодержслужби України та її територіальних органів, містять положення, які ґрунтуються на нормах адміністративного права та є обов'язковими для їх виконання державними службовцями.

Для забезпечення підзвітності особливе значення мають типові регламенти, що встановлюють правовий статус органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів. Зокрема, Типовий регламент центрального органу виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р., встановлює по-

рядок організації діяльності центрального органу виконавчої влади, пов'язаної зі здійсненням його повноважень [8]. У типовому регламенті знайшли висвітлення питання відповідальності, підконтрольності й підзвітності центрального органу виконавчої влади, організації його роботи, визначення повноважень керівництва та інших працівників апарату центрального органу виконавчої влади, організації діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, нормотворчої діяльності, організації роботи з документами, порядку проведення апаратних та міжвідомчих нарад, порядку взаємодії центрального органу виконавчої влади з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, із засобами масової інформації та громадськістю, а також організації роботи зі зверненнями громадян.

Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р., регулює організаційні та процедурні питання діяльності місцевої державної адміністрації, зокрема питання кадрової роботи, організацію роботи з документами та контролю за їх виконанням, планування роботи, організацію розгляду звернень громадян та проведення особистого прийому громадян тощо [9].

Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 18 липня 2007 р., встановлює типові правила та процедуру діяльності центральних органів виконавчої влади; затверджує Типовий регламент місцевих держадміністрацій, рекомендаційний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих держадміністрацій і типові положення про них [10].

При розробці посадових інструкцій необхідно забезпечити єдиний підхід до їх побудови, формулювання змісту розділів, послідовності їх викладу. При цьому вони повинні відображати все коло посадових обов'язків, повноважень і відповідальності працівника, мати чіткі й короткі формулювання, бути гнучкими й динамічними.

Наприклад, посадові обов'язки керівників структурних підрозділів центрального апарату Голодержслужби України визначаються в їх положеннях, а працівників — у посадових інструкціях, що розробляються згідно з вимогами, визначеними у Довіднику типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, затвердженому наказом Головного управління державної служби України від 1 вересня 1999 р., та відповідно до положень про відділи (сектори) у складі структурних підрозділів центрального апарату Голодержслужби України та територіальних органів.

Важливе значення для забезпечення підзвітності мають стандарти, що регулюють здійснення окремих видів діяльності в органах виконавчої влади. Наприклад, Типовий план-графік розробки та впровадження програмно-інформаційних комплексів Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби України.

Окрема група нормативних актів регулює процес взаємодії у межах регламенту щодо політики та документування процесу прийняття рішення. Урядова кореспонденція використовується для того, щоб: описати відповідні наявні умови; окреслити проблеми, пов'язані з поточною ситуацією; рекомендувати рішення, які мають бути прийняті політиком; надати інформацію іншому міністерству, міністерствам чи секретаріату Кабінету Міністрів;

задокументувати хід подій та ухвалені рішення; повідомити міністерства про прийняті рішення з метою їх виконання.

Обмірковуючи рішення, посадова особа органу виконавчої влади повинна мати можливість відразу знайти потрібну інформацію. Для цього вся урядова кореспонденція повинна готуватися у стандартному форматі. Так, доповідна записка, в якій певне питання викладене у логічній послідовності, а також згідно з усіма вимогами до формату, структури та виду документу, надає політику додаткові переваги при прийнятті рішення.

З метою стандартизації порядку підготовки урядової кореспонденції розроблена Примірною інструкція з діловодства у міністерствах інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів АР Крим, місцевих органах виконавчої влади, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. [11]. Примірною інструкція встановлює загальні правила документування управлінської діяльності міністерств інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, місцевих органів виконавчої влади і регламентує порядок роботи з документами з моменту їх створення або надходження до відправлення або передачі в архів установи. Примірною інструкція визначає порядок ведення загального діловодства, її положення поширюються на всю службову документацію, в тому числі створювану за допомогою персональних комп'ютерів. Примірною інструкція встановлює загальні вимоги до інструкцій з діловодства в апаратах органів виконавчої влади.

Поряд із типовими регламентами використовуються типові посадові інструкції, які розробляються для од-

нотипних організацій і структурних підрозділів.

Стандартизація також сприяє громадській підзвітності, бо відповідно до такого підходу будь-яке питання має проходити ті ж самі етапи у процесі прийняття рішення. Отже, громадські спостерігачі можуть бути впевнені, що при обговоренні всіх питань використовується стандартна формула і що урядовець отримує об'єктивну інформацію про питання після того, як був досягнутий консенсус. Стандартизація також обмежує можливості для урядових чиновників приховати свої наміри за пишномовними та незрозумілими формулюваннями, завдяки чому підвищується рівень відповідальності та підзвітності всіх учасників процесу.

Основне завдання стандартизації полягає в мінімізації витрат взаємодії між агентом і принципалом. Як агент може виступати безпосередньо орган виконавчої влади або його службовці.

Змістом процесу стандартизації у сфері підзвітності в органах виконавчої влади є системне впровадження і використання єдиних параметрів вимірної якості для кожного виду робіт. Тільки за наявності таких параметрів можна відстежувати реальну ефективність діяльності органів виконавчої влади і впливати на рівень результативності виконання. З огляду на необхідність розв'язання зазначеного завдання, у процесі розробки стандартів і на етапі їх застосування необхідно забезпечити дотримання принципів: обов'язковості застосування стандартів і регулярного перегляду їх вимог.

Стандарти повинні враховувати різноманіття моделей функціонування різних органів виконавчої влади залежно від складності, масштабу, регіону діяльності та інших чинників,

що впливають на вибір керівництвом конкретних схем організації управління.

Аналіз діяльності органів виконавчої влади показує, що для забезпечення підзвітності в органах виконавчої влади в наш час застосовуються стандарти управління якістю ДСТУ ISO 9001:2001, створені відповідно до міжнародного стандарту ISO 9001:2000, типові регламенти, типові і зразкові інструкції, довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців, які регламентують вимоги до певних категорій посадовців.

Впровадження єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності сприятиме зміцненню підзвітності в органах виконавчої влади. Водночас впровадження стандартів для цілей підзвітності в органах виконавчої влади передбачає наявність певних кількісних оцінок, та їх використання як інструментів порівняння (*benchmarking*) показників у динаміці. Цілий ряд показників розраховується на підставі вагових оцінок, що виставляються робочою групою за відповідями на запитання, які стосуються цих показників. Цей підхід не завжди враховує, що певна частина сегментів системи внутрішнього контролю у принципі не може бути регламентована нормативними актами, оскільки вони належать до внутрішніх аспектів діяльності (управлінська структура, організація управлінських процесів) тієї чи іншої організації. Крім того, подібний підхід означає, насправді, пріоритет формальної наявності тих або інших процедур над їх результативністю.

У зв'язку з тим, що не всі аспекти діяльності органу виконавчої влади піддаються детальній регламентації, у зарубіжних країнах використовують-

ся стандарти верифікації, які охоплюють весь діапазон показників діяльності організації, оцінюють повноту розуміння організацією показників її власної діяльності та її вплив на зовнішнє середовище, а також враховує не лише поточний стан справ, а й можливу зміну ситуації, тобто не тільки те, як організація виконує заявлену політику і досягає поставлених цілей, але й те, наскільки вона здатна

відповідати майбутнім стандартам і очікуванням.

Таким чином, правове значення впровадження стандартів для цілей підзвітності в органах виконавчої влади полягає як у гармонізації методології підготовки звітності, так і у впровадженні типових регламентів та інструкцій, які покликані упорядкувати діяльність органів виконавчої влади та їх посадовців.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Про заходи* щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.
2. *Шевчук С.* Підзвітність і прозорість дій уряду після перших 100 днів діяльності // Голос України. — 2005. — 8 черв.
3. *Пухтецька А. А.* Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір : наук.-інформ. вид. — К., 2007. — 88 с.
4. *Програма* діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2005 р. № 115 // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 26. — С. 6–12.
5. *Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Пухтецька А. А.* Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance») // Форум права. — 2006. — № 2. — С. 10 // <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06avbsnu.pdf>
6. *Про схвалення* Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 79. — Ст. 2962.
7. *Про затвердження* Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 20. — Ст. 1435.
8. *Типовий* регламент центрального органу виконавчої влади : затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1143 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 71. — Ст. 2681.
9. *Типовий* регламент місцевої державної адміністрації : затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. — 1999. — № 50. — Ст. 77.
10. *Регламент* Кабінету Міністрів України : затверджений постановою Кабінету Міністрів від 18 серпня 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 54. — Ст. 2180.
11. *Примірна* інструкція з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 43. — Ст. 50.

АКЦІОНЕРНІ УГОДИ



І. СПАСИБО-ФАТЄЄВА
*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПРН України*

В останні роки стало популярним укладати між акціонерами або між акціонерами і тими особами, які мають намір придбати пакет акцій, угоди, завдяки чому вони намагаються розв'язувати різні проблеми, насамперед у сфері корпоративного управління.

У 2007 р. Вищий господарський суд України (далі — ВГСУ) висловився з цього приводу категорично і однозначно — що в разі укладення угод між акціонерами з питань, які віднесено до врегулювання законом або статутом товариства (зокрема, про встановлення обов'язку усіх акціонерів брати участь і голосувати на загальних зборах, особливого порядку голосування або обов'язку одного чи кількох акціонерів голосувати певним чином тощо; особливого порядку прийняття рішення та голосування в інших органах товариства (правлінні, наглядовій раді), ці угоди можуть бути визнані судом недійсними. Якщо ж в угодах, стороною яких є акціонер — іноземна особа, міститься домовленість про підпорядкування відносин між акціонерами, а також між акціонерами і акціонерним товариством з приводу діяльності то-

вариства, іноземному праву, такий правочин є нікчемним (пп. 6.1–6.4 Рекомендацій президії Вищого господарського суду України «Про практику застосування законодавства у розгляді справ, що виникають з корпоративних відносин» від 28 грудня 2007 р. № 04-5/14).

Така позиція ВГСУ бачиться цілком справедливою, але вона викликала активне непогодження у практиків, які ратували за необхідність акціонерних угод, мотивуючи це тим, що недосконалість українського корпоративного законодавства має бути виправлена акціонерними угодами. Такі висловлення лунали на Другому щорічному корпоративному форумі, що проводить Асоціація правників України, а також серед практикуючих адвокатів.

З прийняттям Закону України «Про акціонерні товариства» (далі — Закон про АТ) ситуація принципово змінилася. У частині 1 ст. 29 цього Закону нині закріплено, що статутом товариства може бути передбачена можливість укладення договору між акціонерами, за яким на акціонерів покладаються додаткові обов'язки, в тому числі обов'язок участі в загальних

зборах, і відповідальності за його недотримання.

Тобто вийшло так, що корпоративне законодавство істотно змінилося, оскільки в Україні з'явився, нарешті, Закон про АТ, і акціонерні угоди відтепер легалізувалися. Отже, водночас зроблено аж два кроки в напрямі покращання механізму регулювання акціонерних відносин. Проте це не зняло тих проблем, які супроводжують акціонерні угоди і не надає їм автоматично «зеленого світла». Більше того, такі угоди є доволі своєрідним засобом впливу акціонерів на встановлення іншого правового режиму, ніж передбаченого в Законі, завдяки чому складається паралельне регулювання корпоративних відносин — з боку нормативно-правових актів (закону та внутрішньокорпоративних актів, у тому числі рішень органів АТ) та договору між акціонерами (акціонерної угоди).

Наскільки це допустимо і чим це викликано — це ті питання, на які слід дати відповідь для того, щоб запроваджувати подібний правовий механізм. Втім, відповіді на них надати не так легко, враховуючи те, що в цій схемі ми маємо вже не дволанкову структуру регулювання, як це відбувається в договірних відносинах («закон — договір»), а триланкову («закон — статут та/або внутрішньокорпоративні акти — договір») та не один, а два види відносин (корпоративні та договірні). Це істотно ускладнює структуру цих відносин і змушує замислитись над тим, як вони уживаються одне з одним. Подібних структур цивільне право не знає, хоча існують й інші достатньо непрості відносини завдяки їх комплексній природі (наприклад, договірно-речовій при встановленні на підставі договору сервітуту, емфітевзису або суперфіцію).

Тому метою цієї статті є намагання осмислити феномен акціонерних угод, враховуючи той факт, що вони вже набули поширення на практиці й договірні правовідносини між акціонерами дедалі більше набирають обертів. З іншого боку, цей процес сам по собі не може свідчити про те, що все, що пропонує практика, слід підтримувати і «поміщати» в законодавче поле. Слід проаналізувати і зважити всі аспекти акціонерних угод для того, щоб мати чітке уявлення про їх допустимість у корпоративних відносинах або про межі їхньої допустимості. Насамперед зробимо спробу з'ясувати те, чим зумовлена поява акціонерних угод, адже завжди має бути потреба в тому, що випрацьовує практика.

Причини, на нашу думку, є такими. Насамперед, це імперативність акціонерного (або корпоративного) права. Особливо це очевидно в українському праві, яке побудоване на досить жорстких схемах та підходах, що часто виключають різні варіанти поведінки суб'єктів, за незначними в загальному обсязі норм виключеннями. Тобто корпоративне право України складається переважно з імперативних норм, заборон та приписів. Ті диспозитивні норми, які дозволяють по-іншому врегулювати відносини між акціонерами та АТ, стосуються друго-рядних та незначних за вагомістю питань. Отже, акціонерів такий стан законодавства та ступінь свободи не влаштовує і вони зацікавлені в його пом'якшенні. Виникає аналогія з договірним правом, яке приходить на допомогу сторонам договору, якщо вони мають намір по-іншому врегулювати свої відносини, користуючись ст. 6 ЦК і принципом свободи договору, зафіксованим у ст. 3 ЦК. Очевидно, це не лише спонукало, а й дозволило обґрунтувати позицію акціонерів, які

вважали за можливе і дозволене укласти між собою угоди і без їх регулювання в законодавстві.

Проте такі угоди до набрання чинності Законом про АТ сприймалися сумнівними з точки зору права. І не лише сумнівними, а й незаконними. У будь-якому разі саме такої позиції дотримувався ВГСУ в Рекомендаціях 2007 р., зазначаючи, що відносини між акціонерами, а також між акціонерами і АТ з приводу управління товариством регулюються законами України, іншими нормативно-правовими актами України та статутом товариства. Питання корпоративного управління можуть бути врегульовані угодою, укладеною між акціонерами, тільки у випадках, прямо передбачених актами законодавства України.

З цим можна погоджуватися або не погоджуватися, але на сьогодні вже прямо передбачена можливість укладення таких угод, що одразу робить зайвими дискусії з цього приводу. Тому відпала й потреба передбачати в акціонерних угодах застереження про використання іноземного законодавства для регулювання відносин, що склалися на підставі цих угод. Відпав і ускладнений механізм введення до складу акціонерів офшорної компанії (яка часто створювалася штучно саме для цієї мети), завдяки чому з'являлася підстава для посилення на іноземне законодавство для регулювання цих договірних відносин. Тобто поява в Законі про АТ норми про можливість укладення угод між акціонерами одразу вікинула всі ці хитрощі, до яких вдавалися акціонери, аби зменшити тиск імперативу українського корпоративного законодавства. В цьому можна побачити прояв відомого правила про те, що якщо ти не можеш чогось подолати, то краще це сприйняти та очолити. Але ще раз варто наголо-

сити, що не можна цей крок однозначно вітати без аналізу сукупності чинників, які його супроводжують, — правової природи тих відносин, що складаються між акціонерами, які уклали між собою угоду, але водночас перебувають у корпоративних відносинах, сторонами яких є вже не вони, а кожен із них з АТ (саме так визначаються корпоративні відносини у ст. 167 ГК України).

Отже, слід констатувати, що практика пішла шляхом укладення акціонерних угод, що викликане, безсумнівно, імперативністю нашого законодавства. Але слід виявити й ті потреби, які до цього спонукали акціонерів, адже без потреб вони, напевно, не з'явилися б у Законі про АТ. А той факт, що законодавець сприйняв акціонерні угоди і передбачив можливість їх укладення, власне, має свідчити про наявність ґрунтовних підстав для того, щоб ці потреби втілювалися в законодавчі механізми їх задоволення.

Потреби бачаться як з позитивного, так і з негативного ракурсу.

До першої категорії належать потреби в акціонерних угодах венчурних фондів та компаній, що вкладають гроші в невеликий пакет акцій і на певний період часу, але при цьому бажають контролювати управління в АТ. Це зумовлено інноваційними процесами, які диктують необхідність саме в таких формах участі венчурних компаній у структурі комерціалізації знань та інтелектуальних досягнень.

Ще однією причиною запровадження акціонерних угод є придбання акцій інвестором, який готовий вкласти певні кошти, але напевно знаючи про можливість свого доступу до корпоративного управління — обрання до членів правління або наглядової ради. У дійсності часто буває не так: особа, придбаючи не контрольний, а незнач-

ний пакет акцій, не набуває реального права участі в корпоративному управлінні, бо цьому заважає той розклад сил, який склався в АТ. Тому вкладення коштів в акції буде безглуздом, якщо інвестора не завірять у тому, що йому гарантується обрання до контрольного або виконавчого органу.

Не є винятком ситуації, коли акціонери не продають акції, але і не беруть участі в управлінні, зокрема в загальних зборах, що заважає прийняттю рішень останніми. В цих випадках приходить на допомогу видача довіреностей, укладення договору управління акціями або укладення таких акціонерних угод, які вирішували б подібні проблеми.

Акціонери мають потребу й домовитися між собою з метою об'єднання голосів, аби реалізувати управлінські рішення, забезпечити склад органів управління. Часто виникає необхідність у такій домовленості в процесі злиття АТ з іншим АТ (або приєднання), що супроводжується багатьма проблемами, практично не вирішеними в законодавстві. Вони стосуються також розподілу «корпоративної влади» у знов створюваному АТ (або в разі приєднання до нього іншого АТ — прийняття до складу органів кандидатур від акціонерів, що набули пакети акцій).

Поряд із такими об'єктивно необхідними потребами у врегулюванні за певною домовленістю між акціонерами наведених вище питань, попит на акціонерні угоди зумовлений і зовсім протилежними цілями — насильницьким захопленням корпоративної влади, яке часто здійснюється за зловмисною домовленістю про це, тобто рейдерством. Тоді цими угодами надається «гола» правова технологія, спрямована на захоплення АТ.

Через ці протилежні тенденції ставлення до акціонерних угод є неодно-

значним. Тим паче, що не можна й однозначно докоряти основному чиннику, що породив потребу в акціонерних угодах — імперативності корпоративного законодавства, звинувачуючи його в негнучкості і провокуванні домовленостей, обходячи приписи закону. Річ у тім, що імперативність властива корпоративному праву через чисельність складу акціонерів. Вона надає зручні способи регулювання відносин з таким суб'єктивним складом.

Проте слід враховувати, що не всі корпоративні норми сформульовані таким чином, що вони не допускають інших варіантів, тобто є імперативними, адже серед них є ті, в яких просто не вказується на таку можливість (тобто іншого поводження); що не виключають дозвіл діяти інакше (як правило, останнє міститься в статуті або внутрішніх документах АТ); сутність яких полягає у встановленні прямої заборони діяти інакше, ніж передбачено в цій нормі.

Серед норм, формулювання яких не передбачає різних варіантів зміни запропонованої в них моделі, є й ті, які за своєю сутністю не підлягають зміні за домовленістю, бо інакше це порушить принципи корпоративного права (за аналогією зі ст. 6 ЦК про свободу договору).

Отже, нюансів більше, ніж достатньо для сприйняття акціонерних угод такими, що укладаються в обхід закону (професор Суханов), що «погано пахнуть» (професор Вітрянський). Тому найперше, що спадає на думку теоретикам, це пропозиція змінити акціонерне законодавство, зробивши його більшою мірою диспозитивним. Проте практики усвідомлюють труднощі, пов'язані з процесом внесення змін до закону, тим паче які стосуються концептуального підходу.

Ще одним найважливішим питанням, на яке слід дати відповідь, є юри-

дична природа акціонерних угод, адже від цього залежить не лише їх правова кваліфікація, а й порядок захисту сторін у разі порушення угоди, і відповідальність. Ці питання безпосередньо стосуються й того, як стикуються акціонерні угоди з корпоративними правами, правами на акції і правами з акцій, яка природа обмежень акціонерів і наскільки вони допустимі.

Вбачаються такі варіанти юридичної природи акціонерних угод: а) зобов'язальна (тобто угода — це звичайний договір); б) як організаційного договору (оскільки в ньому не йдеться про майнові блага); в) як квазіпартнерства, яким вони є за англійським правом; г) як договору підпорядкування, що пояснюється таким: особа, яка не має потрібного пакету акцій, набуває право впливати на рішення загальних зборів і підпорядковує собі управління в АТ завдяки укладеній з акціонерами угоді. Адже за загальним підходом треба було б купити акції, що дало б можливість брати участь у вирішенні питань порядку денного відповідною кількістю голосів. Якщо ж акції акціонери не продають (чи в особи немає бажання купити акції, якщо є можливість іншим, менш витратним способом досягти впливу на корпоративне управління), то виникає додаткова конкуренція між корпоративними та договірними механізмами набуття особою (акціонером) права на управління в належному обсязі.

Найвірогіднішим є перший варіант, оскільки такі угоди стосуються лише тих акціонерів, які їх уклали, і не спричинятимуть наслідків для третіх осіб (тобто для АТ і для тих, хто придбав акції).

При цьому слід взяти до уваги й такі аргументи: 1) якщо права акціонера (права на акцію і права з акції) мають цивілістичну природу, то акціонер

може їх здійснювати (ними розпорядитися) на власний розсуд; 2) свобода договору надає власнику (акціонеру) можливість укласти будь-який договір, навіть якщо він не передбачений у законі (ст. 6 ЦК України).

Отже, виходячи із загальних засад цивільного законодавства, немає перешкод для укладення акціонерних угод. Водночас слід висловити й наступні, не менш важливі застереження, які варто враховувати: 1) щодо співвідношення корпоративного і договірного права, сфера яких у цьому разі накладається; 2) щодо встановлення тим самим паралельного правового режиму й існування паралельних установчих та внутрішньокорпоративних документів; загрози створення «паралельних органів АТ», які діятимуть не на підставі закону, статуту АТ та його внутрішніх документів, а на підставі акціонерної угоди.

Наступним питанням, якого не можна не торкнутися, є зміст акціонерної угоди.

У російському законодавстві та на практиці акціонерні угоди з'явилися раніше, тому варто скористатися тим досвідом, який надає нам російська правозастосовна практика, та порівняти його з українською.

Так, акціонерні угоди стосуються домовленості між акціонерами: 1) голосувати певним чином; 2) погоджувати варіанти голосування з іншими особами; 3) здійснювати погоджені й інші дії, пов'язані з управлінням, реорганізацією і ліквідацією АТ; 4) відмовитися від наглядової ради або прямо передбачити, хто управлятиме АТ (це стосується приватного АТ); 5) видавати певним акціонерам доручення на участь у загальних зборах; 6) набувати або відчужувати акції за заздалегідь визначеною ціною і при настанні певних обставин (в тому числі як санкція

за порушення домовленості про головування); 7) утримуватися від відчуження акцій до настання певних обставин; 8) про обов'язок передати іншим акціонерам дивіденди; 9) про розподіл прибутку (нарахування дивідендів) непропорційно кількості акцій; 10) про заборону вимагати ліквідації АТ тощо.

Якщо можна погодитися з пунктами 1–4 як такими, що не містять перешкод для включення до угоди між акціонерами, то цього не можна стверджувати про інші позначені вище пункти, які викликають сумніви. Так, видається, що передбачене в п. 5 порушує не лише загальні принципи корпоративного, а й договірного права, оскільки, по-перше, особа може на власний розсуд вирішувати те, як саме здійснювати своє право; по-друге, вона завжди може відмінити доручення (відкликати довіреність), за винятком безвідкличної. Проте безвідклична довіреність видається не з метою обмежити довірителя в можливості здійснення дій з припинення представництва, а з метою забезпечити повіреного, який тим самим буде впевнений у тому, що для сумлінного виконання своїх функцій цьому не зашкодять жодні обставини по відміні його повноважень у самий невідходящий момент. У разі ж, коли акціонерна угода передбачає видачу акціонером(-ами) доручення, це бачиться як обов'язок для акціонера, який мусить її видати.

Пункти 6 і 7 фактично стосуються не корпоративних відносин, а прав на акцію (купівлі-продажу). Пункти 8 і 9 ставлять акціонерів у нерівне становище, чим порушується одна з головних економіко-правових засад використання капіталу, оскільки в будь-якому разі в АТ працює капітал, і саме він приносить прибуток. Розподіл прибутку здійснюється виключно за еко-

номічними законами — на кожен акцію припадає відповідний процент прибутку. Особових заслуг акціонера в цьому немає. Тому його згоду на інший розподіл прибутку або добровільну відмову від дивідендів слід розцінювати як дарування сум іншим акціонерам з усіма наслідками, що випливають, у тому числі податковими. Пункт 10 взагалі порушує «корпоративну правоздатність», тобто обмежує акціонера в праві, що не допустимо.

Важливо позначити й на те, чого не може бути в акціонерній угоді: домовленості про обмеження відповідальності членів органів АТ; усунення від отримання дивідендів; виходячи з такої цивілістичної засади, як розумність, немає підстав надавати акціонерною угодою акціонеру, який має невелику кількість акцій, право (визнати за ним право) ухвалення ним рішень як одноосібним виконавчим органом; домовленості про зміну корпоративної структури, порядку прийняття рішень органами АТ; того, що прямо чи похідним чином порушувало б правила антимонопольного законодавства або суперечило основним принципам правопорядку (наприклад, встановлювати заборону на відчуження акцій не на певний строк і не у зв'язку з певними умовами, а на довгий час, наприклад, на десятиліття). Хоча висловлюється думка про недопустимість в акціонерній угоді обмежувати право акціонерів публічного АТ на вільне відчуження акцій; встановлення непоійменованих у законі обтяжень акцій; того, що знаходиться в компетенції загальних зборів, наглядової ради або правління.

До цього слід додати, що акціонерну угоду, яка передбачає ті чи інші обмеження (наприклад, тимчасово не продавати акції), не можна розглядати як відмову від права. Крім того, акціо-

нерні угоди не можуть служити підставою для визнання недійсними рішень загальних зборів або інших органів АТ.

Зважаючи на ті застереження, що висловлені вище, вбачається така небезпека від акціонерних угод: порушення принципу добровільності й справедливості; порушення основних засад корпоративного управління (одна акція — один голос, вільно голосувати, обирати тощо); порушення положення про недопустимість надання додаткових прав і привілеїв окремим акціонерам, у тому числі при придбанні великого пакету акцій (якби акціонер придбав пакет акцій, що надає йому ті самі можливості, що й акціонерна угода, то він був би зобов'язаний запропонувати дрібним акціонерам викупити у них акції); все це негативно позначиться на дрібних акціонерах, які не зможуть реалізувати ті права, які надаються їм законом, щоб уникнути порушення їх прав і для реалізації права на незгоду; визнання недійсним рішення загальних зборів у зв'язку з порушенням порядку прийняття ними рішення (наприклад, для узгодження акціонерами питання про голосування на виконання домовленості між собою); акціонерні угоди можуть вплинути і на укладення значних правочинів і правочинів із заінтересованістю; вони можуть призвести до примусового припинення права власності (на акції в разі невиконання домовленості голосувати).

Крім складнощів із змістом акціонерних угод, існують складнощі з визначенням їх суб'єктного складу. Суб'єктами акціонерних угод можуть бути не лише акціонери, а й майбутні акціонери (інвестори). За своєю юридичною характеристикою це багатосторонній правочин. Він має укладатися в письмовій формі і при цьому

варто встановити правило про обов'язок розкрити інформацію про цю угоду, тобто її укладення не допускає конфіденційності.

Акціонери вільно продають свої акції. Але якщо вони уклали акціонерну угоду, то постає питання про перехід до набувача (покупця акцій) прав і обов'язків учасника акціонерної угоди.

Варіант 1: до набувача вони не переходять, оскільки: 1) цесії бути не може, бо всі обмеження акціонера не пов'язані з акцією, і продаж акції не впливає на них. Водночас ці обмеження пов'язані саме з акціонером. Будучи акціонером, особа набуває додаткових обов'язків. Втрачаючи права акціонера (продаж акції), вона звільняється й від обов'язків по акціонерній угоді; 2) у набувача акцій не може бути більше обов'язків, ніж ті, що надаються йому акцією (якщо взагалі говорити про існування в акціонера обов'язків); 3) якщо акції набуває АТ (викупує їх), то акціонерні угоди стають неможливими для АТ, яке не може виступати стороною цієї угоди.

Варіант 2: до набувача переходять права та обов'язки учасника акціонерної угоди, але акціонер-відчужувач акцій повинен попередити набувача про те, що він (саме як акціонер) є учасником угоди. Якщо не попередив, то покупець може вимагати розірвання договору і відшкодування збитків.

Як видно, обидва варіанти мають підґрунтя свого існування і тому складно однозначно оцінити те, який із них обрати і який слід відкинути як неприйнятний.

Наступним питанням, на якому слід зосередити увагу, є наслідки невиконання акціонером угоди. Зазначимо на всіх потенційно можливих наслідках і оберемо з них ті, що можуть бути застосовані для учасників акціонерної

угоди: 1) недійсність рішень загальних зборів — не допустимо, оскільки наслідки мають породжуватися лише для сторін акціонерної угоди; 2) примус — більшою мірою не підходить, адже немає механізмів, які дозволили б примусити акціонера, скажімо, головувати так, як про це було досягнуто домовленості в угоді; 3) збитки — проблематично довести витрати, а також неотримані доходи, тим паче, якщо ця угода стосується не майна, а організаційних прав акціонера; 4) неустойка — дуже сумнівно, оскільки напевно чи може взагалі передбачатися в таких угодах неустойка, адже вони, власне, не мають майнового характеру. Втім, у російській практиці це мало місце і навіть набула поширення дискусія з приводу того, чи має суд право знизити розмір неустойки (була висловлена й пропозиція про заборону для суду зниження розміру неустойки, що викликало заперечення тим, що це суперечить загальному правилу про право суду знижувати неустойку); 5) обов'язок продати акції за позначеною в угоді ціною — найприйнятніший наслідок. Проте слід враховувати ті випадки, якщо економічна ситуація принципово зміниться, вартість акцій значно підвищиться, і ціна, вказана в угоді, буде явно несправедливою; 6) при таких порушеннях акціонера, як, наприклад, невідвідування загальних зборів, блокування їх роботи — можливість викупу його акцій іншим акціонером, як правило, мажоритарним; 7) недійсність договору про відчуження акцій третім особам у порушення акціонерної угоди або встановлення права інших акціонерів вимагати переведення на них по суду прав набувача цих акцій.

Недійсність акціонерної угоди настає за загальними правилами недійсності правочинів (хоча висловлювала-

ся також думка про недопустимість недійсності акціонерних угод, що, безумовно, взагалі не допустимо).

Проаналізувавши акціонерні угоди при першому наблизенні до них, можна дійти дуже неоднозначних, але таких, що потребують подальшого дослідження, висновків.

Корпоративне законодавство потребує балансу між імперативністю та диспозитивністю. Запровадженню останньої слугують внутрішньокорпоративні (локальні) акти та акціонерні угоди. Необхідність переопрацювання тих засад, які мають бути покладені в основу корпоративного законодавства, є нагальною потребою. Український законодавець довго роздумував над прийняттям Закону про АТ і можна було спостерігати за тим, як «гора народила мишу». Наразі очевидно є потреба не лише зміни або доповнення його норм, а й впровадження іншої, самодостатньої моделі цього Закону, зменшення в ньому імперативних норм із можливістю інших варіантів при чітких і непорушних правилах, що є загальними для всіх.

Необхідно уникати паралельності регулювання, підміни корпоративних канонів договірними механізмами. Не можна допускати й змішання корпоративних і договірних відносин, законного, корпоративного і договірного регулювання при тому, що в принципі наше законодавство ще не визначилося однозначно з предметом регулювання (чи можуть до сфери регулювання належати організаційні відносини, в тому числі організаційні договори, і якщо можуть, то наскільки до них застосовні всі правові механізми звичайних зобов'язальних, тобто майнових, договорів). Потребує виваженої оцінки й співвідношення дії принципу свободи договору з обмеженнями прав акціонерів, введення для них

додаткових обов'язків, чим породжується нерівність акціонерів. Тим паче, що це відображається не лише на акціонерах, які уклали угоду, а й на інших акціонерах (як правило, міноритаріях), які внаслідок цього позбавляються прав, наданих їм Законом про АТ (наприклад, на примусовий викуп у них акцій). Слід враховувати й аксіоматичне правило про «права на акцію» і «права з акції». І якщо про права на акцію можна домовлятися як про об'єкт цивільних прав, то це абсолютно не очевидно стосовно прав з акції, домовлятися про які якщо й допустимо, то вкрай обережно і виваже-

но, оскільки щодо них діють корпоративні норми.

Всі наведені в цій статті міркування є важливими і надзвичайно вагомими, щоб не піддати їх обговоренню серед науковців та фахівців. Тому я закликаю всіх тих, хто практикує в сфері корпоративного управління, має відповідний досвід та науковий світогляд, відгукнутися на цю статтю, піддати мотивації існування акціонерних угод або висловити обґрунтовані заперечення щодо цього. Все це буде корисним для їх застосування на практиці і для пропозицій щодо змін до Закону про АТ.

Вийшла друком енциклопедія:

ЕНЦИКЛОПЕДІЯ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Відп. ред. Я. М. Шевченко. — 2009. — 952 с.



В «Енциклопедії цивільного права України» досліджуються проблеми цивільного права і законодавства України, висвітлюються нові досягнення цивільно-правової науки. У зв'язку з організацією нового українського суспільства розглядаються загальнотеоретичні проблеми, проблеми співвідношення цивільного і господарського права, права власності, права інтелектуальної власності. Поданий матеріал відповідає Цивільному кодексу України. Енциклопедія висвітлює питання правового регулювання економіки, захисту прав людини, проблеми цивільно-правової відповідальності; розглядає інститути права інтелектуальної власності, судову практику, практику застосування міжнародного приватного права тощо.

Розраховано на широкі кола юридичної громадськості, науковців, викладачів вищих закладів освіти, працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органів, юристів-практиків, студентів і аспірантів, а також усіх, хто цікавиться проблемами сучасного правознавства, державотворення і правотворення.

Замовляйте видання за телефонами:

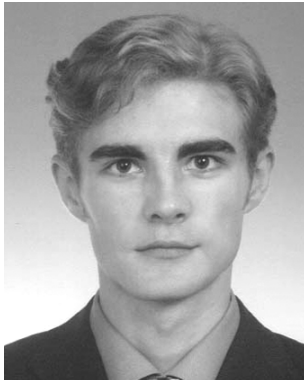
0(44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

http://shop.inyure.kiev.ua

ПІДСТАВИ, ПОРЯДОК ЗМІНИ ТА РОЗІРВАННЯ ДОГОВОРУ З ОГЛЯДУ НА ІСТОТНУ ЗМІНУ ОБСТАВИН



С. ВАВЖЕНЧУК

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного та трудового права
(Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана)*

Підстави, порядок зміни та розірвання договору з огляду на істотну зміну обставин як наслідок зовнішнього прояву внутрішніх вольових процесів суб'єктів приватного права та функціональна необхідність динаміки договірного процесу полягає в розвитку та обслуговуванні будь-якого наукового дослідження. Дослідження проблематики окремих підстав, порядку зміни та розірвання договору дасть можливість покращити розуміння складних договірних конструкцій та підвищити ефективність цивільного обороту в суспільстві.

Окремі зауваження щодо з'ясування проблем при укладенні договорів висловлювали Д. Мейер [1, 705–712], О. Іоффе [2, 227–229] та інші науковці. Відсутність єдиного розуміння у підходах до окресленої проблематики та складність її правового регулювання дає поштовх до глибшого вивчення зазначеного правового явища.

Договір є чинним з моменту його укладення сторонами і діє протягом строку, на який він укладений, якщо інше не передбачено у самому договорі або у законі. Цивільно-правовий

оборот досить часто потребує зміни або розірвання договору після його укладення сторонами. Так, ЦК України містить загальні норми, що регулюють підстави, правові наслідки, форму зміни та розірвання договору, зміну або розірвання договору у зв'язку з істотною зміною обставин, якими сторони керувалися при укладенні договору, а саме статтями 651–654 ЦК України.

Зміна або розірвання договору не виходять за межі принципу свободи договору, а навпаки, розширюють його розуміння. Сторони у разі зміни або розірвання договору мають можливість для себе визначати припинення договірних відносин та визначати зміст існуючих договірних відносин. Зміна договору, визначена нормами ЦК України, передбачає заміну умов у договорі (наприклад, заміну предмета договору, строків виконання зобов'язання тощо). У разі зміни умов укладеного договору від договору не змінюється, тобто правова модель договору при зміні умов договору залишається тією ж, що і була до моменту вступу у силу таких змін. Так, якщо змінити у договорі поставки предмет

© С. Вавженчук, 2009

договору, наприклад, замінити замість яблук пісок, то все одно договір буде належати до договорів поставки.

На підставі ст. 651 ЦК України зміна або розірвання договору можлива у таких випадках. По-перше, у разі згоди сторін щодо зміни або розірвання договору. Сторони на свій розсуд та в будь-який момент мають право за взаємною домовленістю змінити або розірвати договір, який ними був укладений. Дії сторін стосовно зміни або розірвання договору за своєю юридичною природою належать до правочинів. Таким чином, до зазначених дій слід застосовувати норми, які встановлюють правила для регулювання правочинів. Наприклад, сторони укладають правочин, яким припиняють або змінюють раніше укладений договір оренди. Договір буде вважатися зміненим або розірваним з моменту укладення сторонами правочину про зміну або розірвання договору, якщо інше не передбачено у самому правочині. Сторони можуть бути позбавлені права змінити або розірвати договір, якщо це прямо передбачено чинним законодавством. Так, відповідно до ч. 5 ст. 2 Закону України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» умови договору про іпотечний борг, який був включений до консолідованого іпотечного боргу, змінити не підлягають [3]. Відповідно до зазначеної норми сторони не мають можливості змінити умови такого договору навіть у тому разі, коли є спільна згода сторін щодо внесення змін до договору.

По-друге, за рішенням суду на підставі вимоги однієї зі сторін договору у разі істотного порушення договору другою стороною. Тобто звернутися до суду з вимогою про зміну або розірвання договору можна лише як-

що має місце істотне порушення іншого контрагентом. Термін «істотне порушення» використовується законодавцем у ч. 2 ст. 651 ЦК України як оціночна категорія і визначається, як таке порушення стороною договору, коли внаслідок завданої цим шкоди друга сторона значною мірою позбавляється того, на що вона розраховувала при укладенні договору [4]. Рішення суду, яким задоволено позовні вимоги однієї зі сторін щодо зміни або розірвання договору і яке набрало законної сили, змінює або припиняє раніше укладений сторонами договір.

ЦК України також містить спеціальні підстави зміни або розірвання договору, які не передбачені у ч. 2 ст. 651. Зокрема, такі підстави містяться у ст. 727 ЦК України, яка врегулює розірвання договору дарування на вимогу дарувальника; у ст. 740 ЦК України, яка визначає право одержувача безстрокової ренти на розірвання договору ренти; у ст. 755 ЦК України, яка визначає розірвання договору довічного утримання за рішенням суду.

По-третє, у разі односторонньої зміни договору. Одностороння зміна договору можлива шляхом вчинення стороною договору одностороннього правочину, який може породжувати правові наслідки не лише для однієї сторони, а й для обох контрагентів договору. Зазначені правові наслідки можуть проявлятися у встановленні обов'язку для іншого контрагента. У цьому разі не можна протиставляти норми п. 2 ч. 3 ст. 202 ЦК України, які вказують на те, що односторонній правочин може створювати обов'язки лише для особи, яка його вчинила, нормам ч. 3 ст. 651 ЦК України, які вказують, що у разі здійснення односторонньої відмови від договору повністю або частково, якщо право на таку відмову встановлено договором

або законом, такий договір буде вважатися розірваним або зміненим. Норми ч. 3 ст. 651 ЦК України мають пріоритет у застосуванні, оскільки є спеціальними щодо п. 2 ч. 3 ст. 202 ЦК України стосовно зміни або розірвання договору. На спеціальне правило ст. 651 вказує також її місце розташування у главі 53 ЦК України, яка врегульовує укладення, зміну та розірвання договорів.

По-четверте, у результаті односторонньої відмови від договору. Відмова від договору за своєю суттю є одностороннім правочином. Така відмова від договору може бути повною або частковою. Так, відповідно до ч. 1 ст. 739 ЦК України платник безстрокової ренти має право відмовитися від договору ренти. Зазначена норма вказує на відмову, як на непрямий спосіб розірвання договору.

Норма ч. 1 ст. 651 ЦК України є диспозитивною і вказує на презумпцію зміни або розірвання договору за згодою сторін. Водночас зазначена норма вказує на те, що інше може бути передбачено або договором, або законом. Таке формулювання норми ч. 1 ст. 651 ЦК України дає підстави сторонам зазначити у договорі умову, за якої можлива зміна або розірвання договору в односторонньому порядку. Також відповідно до ч. 3 ст. 651 ЦК України право на односторонню відмову від договору у повному обсязі або частково може бути передбачено сторонами у договорі. Зокрема, ст. 162 ЦК УРСР 1963 р. не допускала односторонньої відмови від виконання зобов'язання і односторонньої зміни умов договору, за винятком випадків, які передбачалися лише законом.

У ЦК України використовується поряд із терміном «розірвання» договору термін «припинення» договору. Так, у статтях 755, 781, 785, 823, 835,

1008, 1027, 1044, 1126, 1141 ЦК України використано саме термін «припинення» договору, чим значно розширено зміст норм відповідних статей. Зазначені поняття не є тотожними через відмінні підстави їх виникнення та юридичні наслідки, які породжені цими правовими явищами. Розірвання договору слід розглядати як один із видів припинення договору. Тому висновок про те, що поняття припинення договору за правовими наслідками є тотожним розірванню договору був би не правильним, оскільки означав би застосування до всіх випадків дострокового припинення договору правил, які встановлені тільки стосовно розірвання договорів, що суперечило б змісту закону [5, 157]. Підстави припинення договору не охоплюються підставами розірвання договору. Наприклад, підставою припинення договору доручення буде визнання повіреного або довірителя недієздатним, обмежено дієздатним або безвісно відсутнім на підставі п. 2 ч. 2 ст. 1008 ЦК України. Підставою припинення договірної зобов'язання може бути новація, тобто домовленість сторін про заміну первісного зобов'язання новим між тими самими сторонами (ст. 604 ЦК України) або передавання боржникові відступного (ст. 600 ЦК України).

Варто зауважити, що змінити або розірвати договір, який був виконаний належним чином, неможливо. Зазначене впливає зі ст. 599 ЦК України, яка вказує, що зобов'язання припиняється виконанням, якщо воно проведене належним чином. Враховуючи те, що договір є підставою виникнення зобов'язання, яке виконане належним чином, то відсутня юридична можливість змінити або розірвати те, що відсутнє, як правове явище, тобто виконаний належним чином договір.

З моменту укладення договору та під час його виконання можлива зміна обставин, які мають характер істотних для сторін. Істотна зміна обставин, впливаючи на правовідносини, що породжуються договором, порушує досягнутий баланс між сторонами, які уклали договір. Відновлення досягнутого балансу сторін у договорі у зв'язку з істотною зміною обставин можливе за рахунок нормативного регулювання, визначеного ст. 652 ЦК України. При зміні або розірванні договору посилення на істотну зміну обставин можливе лише у тому разі, коли сторони при укладенні договору визначали такі обставини як істотні. Враховуючи той факт, що поняття «істотна зміна обставин» є оціночною категорією, законодавець у п. 2 ч. 1 ст. 652 ЦК України дає визначення цього поняття, вказуючи на те, що зміна обставин є істотною, якщо вони змінилися настільки, що, якби сторони могли це передбачити, вони не уклали б договір або уклали б його на інших умовах [4]. Істотна зміна обставин, як підстава розірвання договору, має значення лише тоді, коли інше не передбачено положеннями укладеного договору або не впливає із суті зобов'язання. Зазначене впливає зі ст. 652 ЦК України, яка спрямована на захист інтересу контрагентів договору у разі зміни обставин, які для сторін є істотними.

У разі недосягнення згоди між сторонами щодо зміни або розірвання договору, враховуючи обставини, які істотно змінилися, заінтересована сторона має право вимагати розірвання договору в судовому порядку. Зазначена вимога має ґрунтуватися на чотирьох умовах, визначених ч. 2 ст. 652 ЦК України, які мають існувати одночасно, а саме: 1) в момент укладення договору сторони керувалися тим, що така зміна обставин не настане;

2) зміна обставин зумовлена причинами, які заінтересована сторона не могла усунути після їх виникнення при всій турботливості та обачності, які від неї вимагалися; 3) виконання договору порушило б співвідношення майнових інтересів сторін і позбавило б заінтересовану сторону того, на що вона розраховувала при укладенні договору; 4) із суті договору або звичаїв ділового обороту не впливає, що ризик зміни обставин несе заінтересована сторона.

Якщо суд виносить рішення про розірвання договору через те, що істотно змінилися обставини, він на вимогу сторони має визначити наслідки розірвання договору, які, як правило, полягають у справедливому розподілі витрат при виконанні договору між сторонами.

Зміна договору через те, що істотно змінилися обставини в судовому порядку можлива при дотриманні водночас визначених чотирьох умов тільки у виняткових випадках, якщо розірвання договору завдає шкоду (зокрема у вигляді збитків), яка перевищує витрати на виконання зміненого договору або таке розірвання договору суперечитиме суспільним інтересам.

Отже, автор доходить висновків у вигляді таких положень:

1. У разі зміни умов укладеного договору вид договору не змінюється, тобто правова модель договору при зміні умов договору залишається тією ж, що і була до моменту вступу у силу таких змін.

2. Відмова від договору за своєю суттю є одностороннім правочином.

3. При зміні або розірванні договору посилення на істотну зміну обставин можливе лише у тому разі, коли сторони при укладенні договору визначали такі обставини як істотні.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Мейер Д. И.* Русское гражданское право (в 2 ч.). По испр. и доп. 8-му изд., 1902. — 2-е изд., испр. — М., 2000. — С. 705–712.
2. *Иоффе О. С.* Избранные труды : в 4 т. — СПб., 2004. — Т. III. Обязательственное право. — С. 227–229.
3. *Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати* : Закон України від 19 червня 2003 р. № 979-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 30. — Ст. 1526.
4. *Цивільний кодекс України* // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 461.
5. *Проблемні питання у застосуванні Цивільного і Господарського кодексів України* / за ред. А. Г. Яреми, В. Г. Ротаня. — К., 2005. — С. 157.

Вийшло друком видання:

Міжнародний комерційний арбітраж в Україні : теорія та законодавство ; за заг. ред. І. Г. Побірченка. — К., 2007. — 584 с.

У виданні розглянуто теоретичні аспекти міжнародного комерційного арбітражу, зокрема, порядок укладення зовнішньоекономічних контрактів; вимоги, що ставляться до арбітражної угоди як правової основи передачі спору на розгляд у міжнародний комерційний арбітраж; підстави та порядок оскарження рішень міжнародних комерційних судів; порядок визнання та виконання арбітражних рішень за національним та іноземним законодавством.

Усі нормативні документи та статуси міжнародно-правових актів наведені станом на липень 2007 р.

Видання розраховано на практикуючих юристів, адвокатів, спеціалістів, зайнятих у сфері зовнішньоекономічної діяльності, наукових працівників, викладачів і студентів юридичних та економічних вищих навчальних закладів.



Замовляйте видання за телефонами:

0 (44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

http://shop.inyure.kiev.ua

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗМІСТ ГАЛУЗЕВИХ УГОД



Н. КЛИМЕНЧУК

помічник судді

Вищого адміністративного суду України

У конвенціях і рекомендаціях Міжнародної організації праці закріплено принцип багаторівневої співпраці (територіальної, галузевої, професійної). З огляду на це, за територіально-галузевою ознакою можна виокремити такі рівні системи соціального партнерства: а) загальнодержавний, що об'єднує Генеральну й галузеві угоди, які становлять підвалини регламентування відносин у сфері праці в Україні; б) регіональний, що становить регіональні угоди, які впорядковують відносини у сфері праці певних територіальних утворень; в) локальний — це колективні договори, що регулюють виробничі, трудові й соціально-економічні відносини й узгоджують інтереси працівників і роботодавців.

При цьому роботодавці та працівники не зобов'язані взаємодіяти на усіх цих рівнях. Вони є вільними в обранні як форм соціального партнерства, так і рівнів його здійснення. Створення системи соціального партнерства й умов належного її функціонування, як зазначається в науковій літературі, об'єктивно необхідно для

успішного захисту інтересів трудящих, розвитку підприємництва, стійкої й ефективної роботи підприємств, підтримки соціального миру і стабільності в суспільстві.

Закон України «Про колективні договори і угоди» [1] вирізняє два види нормативних договорів про працю — угоди й договори, що як акти соціального партнерства мають підпорядковуватися відповідним принципам, цілям і завданням. Аналіз цього Закону дає підстави стверджувати, що під угодою в ньому розуміється правовий акт, який регулює виробничі, трудові й соціально-економічні відносини й укладається на рівні держави, території, галузі. Угода є актом, що містить загальні принципи регламентування соціально-трудова відносин і пов'язаних із ними економічних відносин та укладається між повноважними представниками працівників і роботодавців на державному, регіональному й галузевому рівнях у межах їх компетенції. Тобто її слід розглядати як правовий акт, що містить загальні принципи регламентування. За юридичною природою угоди є норматив-

ними договорами. Як критерій класифікації угод за видами ст. 3 вказаного Закону називає регульовані ними сфери відносин. Згідно із зазначеним критерієм ця стаття виокремлює: 1) генеральну угоду, що встановлює загальні принципи регламентації соціально-трудових відносин на рівні держави; 2) регіональну угоду, що встановлює загальні принципи регламентування соціально-трудових відносин на рівні територіального утворення; 3) галузеву угоду, що визначає загальні умови оплати праці, трудові гарантії й пільги працівникам певної галузі господарства (сфери економічної діяльності).

Генеральна й регіональна угоди встановлюють загальні принципи регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин на певному рівні соціального партнерства. На відміну від них, галузева угода встановлює загальні не принципи, а умови праці, гарантії й пільги працівникам на галузевому рівні. Зміст угод залежить від їх виду, сторін і компетенції.

Велике значення для регулювання виробничих, трудових і соціально-економічних відносин мають угоди, укладені на галузевому рівні. Нині в Україні такі угоди діють в освіті та науці, атомній енергетиці й промисловості, житлово-комунальному господарстві, місцевій промисловості, побутовому обслуговуванні населення України, телебаченні та радіомовленні, космічному та загальному машинобудуванні, хімічній і нафтохімічній галузях промисловості, автомобільному транспорті та дорожньому господарстві, будівництві та промисловості будівельних матеріалів, агропромислового комплексу тощо. За інформацією прес-служби Міністерства праці та соціальної політики

України, на початок 2008 р. у державі є чинними 83 угоди [2, 51].

Сторони вільні у виборі і включенні в угоду кола питань для обговорення, примірний перелік яких встановлено у ст. 8 Закону України «Про колективні договори і угоди», де, зокрема, вказується, що угодою на галузевому рівні регулюються галузеві питання щодо: а) нормування й оплати праці, встановлення для підприємств галузі мінімальних гарантій заробітної плати відповідно до кваліфікації на підставі єдиної тарифної сітки з мінімальною межею та мінімальними розмірами доплат і надбавок з урахуванням специфіки умов праці окремих професійних груп і категорій працівників галузі; б) встановлення мінімальних соціальних гарантій, компенсацій, пільг у сфері праці й зайнятості; в) трудових відносин; г) умов та охорони праці; г) житлово-побутового, медичного, культурного обслуговування, організації оздоровлення й відпочинку; д) умов зростання фондів оплати праці; е) установа міжкваліфікаційних (міжпосадових) співвідношень в оплаті праці; є) забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Галузеві угоди спрямовані на вдосконалення колективно-договірного регламентування соціально-трудових відносин, розвиток соціального партнерства, реалізацію конституційних прав і гарантій працівників та роботодавців. Принципово важливо, що вони не можуть погіршувати становище трудящих порівняно з чинним законодавством і Генеральною угодою. На відміну від останньої, галузеві угоди, крім питань соціально-економічного розвитку галузі й визначення взаємних зобов'язань сторін, містять велику кількість нормативних приписів, зокрема тих, що стосуються особливостей

прийому на роботу, звільнення, переміщення й переведення на інше місце роботи в підприємствах певних галузей і щодо працівників цих галузей, а також додаткові гарантії щодо забезпечення зайнятості. Положення галузевої угоди обов'язкові для застосування як мінімальні гарантії під час ведення колективних переговорів, укладення угод на регіональних рівнях і колективних договорів на рівні виробничому. При прийнятті Президентом, Верховною Радою, Урядом України або в Генеральній угоді більш високих гарантій для працівників, ніж передбачені в галузевій угоді, нормою для виконання вважаються перші [3, 165].

Наведемо приклади нормативних приписів угод, що розглядаються. Так, галузева угода між Міністерством транспорту та зв'язку України і Профспілкою робітників морського транспорту України на 2006–2009 рр. [4] містить положення, що мають нормативний характер і присвячені:

1) сприянню розвитку виробництва, забезпеченню продуктивної зайнятості, запобіганню банкрутству підприємств (якщо на підприємстві виникла необхідність одноразового або протягом року скорочення чисельності з ініціативи роботодавця на 10 % і більше найманих працівників, то таке скорочення чисельності проводити за умови попереднього (не пізніше ніж за три місяці) письмового повідомлення центрального виборного органу профспілки);

2) оплаті й нормуванню праці (здійснювати перевірку чинних норм, їх перегляд, заміну, застосування поправних коефіцієнтів, запровадження нових норм праці у строки та на умовах, визначених законодавством та передбачених колективними договорами. Про початок проведення цих заходів повідомляти працівників не пізніше як за один місяць);

3) робочому часу і часу відпочинку (надавати працівникам безоплатну правову допомогу з питань законодавства про робочий час і час відпочинку);

4) охороні праці та здоров'я (щорічно збільшувати витрати на поліпшення умов праці та довести їх рівень до кінця 2009 р. не менше, ніж 0,6 % від суми доходів (реалізованої продукції) підприємства. Проводити навчання та перевірку знань з охорони праці спеціалістів, службові обов'язки яких пов'язані з організацією безпечного ведення робіт на виробництві, не рідше одного разу на три роки. Забезпечувати безоплатно харчуванням членів екіпажів суден каботажного плавання, гідрографічного, службово-допоміжного та портового флоту, що перебувають в експлуатації та ремонті, в тому числі в порту приписки в розмірі, встановленому у колективному договорі. Забезпечувати натуральними соками або сухим вином членів екіпажів суден при плаванні й перебуванні на ремонті в тропіках для компенсації втраченої рідини в організмі через високу температуру і вологість у межах чинних натуральних норм на одну людину на добу, відображених у дисбурсментських рахунках та встановлених колективними договорами);

5) соціальному захисту, задоволенню гуманітарних та духовних потреб (забезпечити внесення до колективних договорів додаткових порівняно з чинним законодавством соціальних пільг та компенсацій, керуючись умовами економічних можливостей підприємств, зокрема: матеріальну допомогу у разі тимчасової втрати працездатності через нещасний випадок на виробництві потерпілому, крім допомоги з тимчасової непрацездатності у розмірі втраченого заробітку за період непрацездатності; одноразову допомогу сім'ям працівників, загиб-

лих на виробництві, а також внаслідок смерті від професійного захворювання; одноразову допомогу сім'ям працівників, померлих від загального захворювання або нещасного випадку в побуті, а також відшкодування (повне або часткове) витрат на поховання; матеріальну допомогу працівникам при виході на пенсію у розмірі не менш, ніж 10 % встановленої місячної тарифної ставки (окладу) за кожен рік роботи на підприємстві; матеріальну допомогу працівникам при звільненні у зв'язку зі змінами в організації виробництва та праці; матеріальну допомогу працівникам на оздоровлення при наданні чергової відпустки в розмірі встановленої місячної тарифної ставки (окладу); одноразову винагороду до особистих ювілейних дат працівників; щомісячну матеріальну допомогу жінкам, що перебувають у відпустці по догляду за дитиною; одноразову допомогу особам, звільненим після строкової служби зі Збройних Сил України, які повернулись працювати на підприємство; безвідсоткову позику на будівництво чи купівлю житла та інші соціально-побутові потреби працівникам; оплату працівникам повністю або частково навчання їх або дітей у закладах професійно-технічної та вищої освіти; виділення побутового твердого палива працівникам, які цього потребують, з оплатою не більш ніж 50 % вартості палива, а пенсіонерам, сім'ям загиблих на виробництві, самотніми матерями, багатодітними сім'ями — безкоштовно, враховуючи доставку; повну або часткову оплату лікування працівників у стаціонарі, запровадження медичного страхування працівників та їх сімей; додаткову відпустку зі збереженням середнього заробітку у разі одруження, народження дитини, поховання не менше трьох календарних днів; часткову

компенсацію витрат на утримання дітей працівників у дитячих дошкільних закладах, перебування в оздоровчих дитячих таборах (центрах), на придбання путівок у санаторії та бази відпочинку);

6) роботі з молоддю (з метою залучення та закріплення на виробництві молодих працівників, забезпечити включення до колективних договорів зобов'язання щодо виділення молоді та молодим сім'ям кредитів та позик на будівництво, реконструкцію чи придбання житла, товарів довгострокового користування, компенсацію витрат на навчання та професійну підготовку);

7) соціальному партнерству.

Схожі положення містяться і в інших галузевих угодах.

Як справедливо зазначає О. Нуртдінова, в умовах фінансової нестабільності багато положень галузевих угод, пов'язаних із додатковими витратами коштів організацій, залишаються нереалізованими [5, 128]. Наприклад, 15 грудня 2004 р. Центральний комітет профспілки працівників споживчої кооперації України відмітив неналежне виконання багатьох положень Галузевої угоди на 2003–2004 рр., зокрема щодо охорони праці [6]. Водночас не можна погодитися з негативною оцінкою того, що галузеві угоди активно втручаються в локальну правотворчість і намагаються визначити механізм і напрям такого регулювання. На нашу думку, коли йдеться про рекомендації угод без нав'язування сторонам конкретних рішень, пропонуються готові моделі, що можуть бути використані при укладенні колективних договорів. Вважаємо, що визначення в галузевих угодах напряму регламентації відносин у царині праці відповідає цілям, завданням і місцю галузевих угод у системі соціального партнерства.

На нашу думку, в новому Трудовому кодексі України за прикладом російської практики соціального партнерства необхідно передбачити можливість поширення сфери дії галузевих угод на всіх роботодавців відповідної галузі за рішенням Міністерства праці та соціальної політики України. Це правило має сприяти уніфікації умов праці та створенню єдиної системи гарантій для працівників відповідної галузі. Механізм поширення дії галузевої угоди повинен ґрунтуватися на принципі добровільності. Пропозицію про приєднання до неї слід публікувати в офіційних виданнях. Якщо роботодавець протягом відповідного періоду часу не направить до Мінпраці мотивовану відмову від приєднання, слід визнавати, що ця угода на нього поширюється.

Законодавство не забороняє застосовувати під час укладення колективного договору положення галузевої угоди, до якої підприємство належить за характером виробництва [7]. При укладенні колективних договорів слід враховувати положення, які містяться в галузевих угодах. Так, наприклад, у Галузевій угоді між Міністерством освіти і науки України та Центральним комітетом профспілки працівників освіти і науки України на 2007–2009 рр., укладеній 4 квітня 2007 р., передбачено, що ця угода є нормативним актом соціального партнерства, на підставі якого здійснюється регулювання трудових відносин в освітянській галузі та соціально-економічних питань, що стосуються інтересів працівників та власників [8, 113]. Положення угоди діють безпосередньо й поширюються на працівників закладів і установ освіти, які перебувають у сфері дії її сторін, та є обов'язковими для включення до колективних договорів й угод нижчого рівня. На-

приклад, Міністерство освіти і науки України зобов'язалось не допускати: а) скорочення чисельності науково-педагогічних працівників при запровадженні новітніх форм і технологій організації навчального процесу у вищих навчальних закладах; б) в закладах освіти і науки масових вивільнень працюючих з ініціативи власника або уповноваженого ним органу (понад 10 % чисельності працівників протягом календарного року). Сторони домовились обмежити укладання строкових договорів із працівниками з мотивації необхідності його випробовування. Контрактну форму трудового договору було визнано за необхідне спрямувати на створення умов для виявлення ініціативності працівника, враховуючи його індивідуальні здібності, правову і соціальну захищеність. Галузевою угодою рекомендовано встановлювати та надавати інші види відпусток (у разі особистого шлюбу або шлюбу дітей, народження дитини, смерті близьких родичів, для догляду за хворим членом сім'ї, батькам, чий діти йдуть до першого класу школи, ветеранам, донорам тощо), у тому числі головам виборних органів профспілки, які працюють на громадських засадах, на умовах колективних договорів. Також було визнано за можливе розширювати переліки категорій працівників, яким за бажанням може надаватись щорічна відпустка повної тривалості до закінчення 6-місячного терміну безперервної роботи в цій установі, організації на умовах колективного або трудового договору.

Отже, гарантії, передбачені галузевою угодою, є мінімальними, а колективними договорами можуть встановлюватися додаткові трудові та соціальні гарантії за рахунок власних коштів підприємств.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Про колективні договори і угоди* : Закон України від 1 липня 1993 р. № 3356-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 36. — Ст. 361.
2. *Уварова Е.* Что нужно знать работодателю и работнику о генеральном соглашении // *Налоги и бухгалтерский учет*. — 2008. — № 24 (1104). — С. 51.
3. *Ярошенко О. М.* Теоретичні та практичні проблеми джерел трудового права України : моногр. — Х., 2006. — 456 с.
4. *Галузева угода між Міністерством транспорту та зв'язку України і Профспілкою робітників морського транспорту України на 2006–2009 роки* // www.nau.kiev.ua
5. *Нуртдинова А. Ф.* Коллективно-договорное регулирование трудовых отношений в современной России. — М., 1998. — 317 с.
6. *Про роботу, яка проводиться в системі споживчої кооперації України господарськими і профспілковими органами підприємств і організацій зі створення працюючим належних умов праці, побуту і відпочинку, та заходи для виконання Закону України «Про охорону праці»* : Постанова ЦК профспілки працівників споживчої кооперації України від 15 грудня 2004 р. № Пл-V/2 // <http://www.liga.net/laws>
7. *Лист Міністерство праці та соціальної політики України «Про поширення норм Генеральної угоди»* від 4 липня 2008 р. № 435/13/84-08 // www.nau.kiev.ua
8. *Коллективно-договірне регулювання соціально-трудова відносин у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації* : моногр. / О. М. Ярошенко, Г. С. Гончарова, С. О. Сільченко та ін. ; за ред. проф. О. М. Ярошенка. — Х., 2009. — 240 с.

Вийшов друком навчальний посібник:

Трудове право України : практикум : навч. посіб. / П. Д. Пилипенко, З. Я. Козак, Д. Р. Лещух, Т. В. Парпан ; за ред. П. Д. Пилипенка. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — 344 с.

Навчальний посібник є класичним варіантом практикуму, що зазвичай використовується для проведення практичних занять з курсу «Трудове право України». Він містить перелік основних тем, які за навчальними планами виносяться на практичні заняття і сформований з урахуванням вимог, передбачених Положенням про організацію навчального процесу у вищих навчальних закладах.

До кожної теми практичного заняття подається перелік основних запитань та запитань для самоконтролю, а також завдання практичного характеру, що спрямовані на вирішення спірних питань застосування трудового законодавства. Згідно з новими вимогами у посібнику подаються також тестові завдання, що можуть використовуватися для поточного та підсумкового контролю знань.

Посібник буде корисним для студентів, які вивчають юридичні дисципліни, аспірантів, викладачів та усіх тих, хто хотів би закріпити свої знання з трудового права.

Замовляйте видання за телефонами:
0(44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою
sales@inyure.kiev.ua
<http://shop.inyure.kiev.ua>



ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ — ВАЖЛИВА ФУНКЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ



Т. КОРНЯКОВА
*кандидат юридичних наук,
заступник Генерального прокурора України*

В юридичній літературі небезпідставно підкреслюється, що з моменту активного розвитку державності у світі перед науковцями постало питання про необхідність пошуку таких характеристик, які дали б змогу оцінити роль і призначення держави у суспільстві. Такими характеристиками названо завдання держави, цілі та функції. При цьому додається, що ці поняття тісно пов'язані між собою і не є самостійними, і що питання щодо співвідношення цих понять залишається невирішеним, що і зумовлює проблеми в їх остаточному визначенні [1, 72]. В юридичній літературі наголошується на тому, що питання про завдання і функції держави має не лише теоретичне, а й велике практичне значення, оскільки дає змогу охарактеризувати державу з точки зору багатосторонності її діяльності та функціонування. Водночас зазначається, що за допомогою функцій можливо з точністю визначити характер діяльності держави, правильність вибору на конкретному етапі її розвит-

© Т. Корнякова, 2009

ку, пріоритети та рівень організованості й ефективності [2, 21].

Водночас, попри ствердження про відкритість питання щодо співвідношення аналізованих понять, на особливу увагу у теоретичному плані заслуговує висновок О. Тихомирова. Ґрунтовно дослідивши питання щодо розуміння функцій сучасної держави, автор зазначає, що, хоча у співвідношенні завдань, цілей і функцій держави, як вважають фахівці, функціям відведено другорядну роль, саме питання «функції держави» найчастіше використовується для характеристики призначення та сутності держави. За таких умов, на переконання автора, поняття «функції держави» повинно визначатися максимально точно й однозначно, згідно з вимогами юридичної термінології [1, 75].

Не викликає заперечень факт, що аналізовані поняття тісно пов'язані між собою. Лаконічно й водночас змістовно, на нашу думку, визначила співвідношення функцій держави із суміжними поняттями О. Скакун, за-

значивши, що конкретна функція держави є єдністю змісту, форм і методів здійснення державної влади у певній сфері діяльності держави та характеризується відомою самостійністю, одинорідністю, повторюваністю [3, 50].

Водночас варто зазначити, що серед науковців-теоретиків точиться чимало дискусій щодо класифікації функцій держави. Різноманіття поглядів на таку класифікацію зводиться до кількісного, а отже, змістовного аспектів переліку критеріїв поділу функцій держави. Найбільш поширеними критеріями (підставами) класифікації функцій держави є такі: а) за соціальним значенням діяльності держави (основні та похідні або додаткові); б) за сферами (об'єктами) діяльності (згідно з деякими джерелами – за територіальною спрямованістю) (внутрішні та зовнішні). На підтримку такого критерію класифікації А. Денисов свого часу підкреслював, що функції держави в жодному разі не слід ототожнювати зі сферами діяльності держави, що у держави є дві основні сфери діяльності – внутрішня й зовнішня (арена міжнародного життя) [4, 132].

Висловлюючись із досліджуваного питання, зазначимо, що з усієї кількості викладених думок неважко встановити, що науковці, відстоюючи те чи інше поняття функції держави, однакостайні у головному, а саме: 1) у поділі функцій на внутрішні й зовнішні; 2) у переліку як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави. Також наголошується на відсутності глибокої різниці у розумінні функцій та підкреслюється, що відмінність полягає, насамперед, у формулюваннях поняття функції, але у всіх випадках йдеться про діяльність і роль держави [4, 135].

Ухиляючись від аналізу змісту наукових підходів щодо зовнішньої

функції держави, зазначимо, що поділ внутрішніх функцій держави є доволі умовним, оскільки вони тісно взаємопов'язані та переплетені між собою в усіх сферах життя, а тому якість підходу до виконання однієї функції відобразиться на результати іншої [5, 77]. В теорії держави до основних (головних) внутрішніх частіше виокремлюють такі функції держави: економічну, соціальну, правоохоронну або забезпечення правопорядку (її ще називають функцією охорони прав і свобод громадян та усіх форм власності, громадського порядку), оподаткування і фінансового контролю (фінансово-контрольну) і, нарешті, екологічну (правоохоронну). Отже, всі без винятку науковці-фахівці з теорії держави відносять екологічну функцію держави до головних (основних).

Екологічна функція, або функція охорони природи, раціонального використання природних ресурсів та їх відновлення безпосередньо наближена до соціального життя держави та зумовлена соціальним обов'язком держави забезпечувати екологічне благополуччя громадян, їхню екологічну безпеку. Охорона природи та забезпечення раціонального використання природних ресурсів і їх відновлення є нагальною потребою сучасного світу і життєво важливою діяльністю будь-якої держави. Серед об'єктивних чинників, що викликають необхідність реалізації природоохоронної (екологічної) функції, чільне місце посідає науково-технічна революція та її шкідливі наслідки для людини. Приносячи людям величезні блага, науково-технічна революція водночас неминуче пов'язана з багаторазово зростаючим залученням навколишнього природного середовища в суспільне виробництво, що, у свою чергу, викликає різні негативні наслідки в еколо-

гічних системах, веде до забруднення повітря і водних джерел, підвищення радіації, створює загрозу рослинному і тваринному світу, здоров'ю і життю людини. За таких умов проблема природоохорони і раціональне використання природних багатств набула великого економічного, соціального і політичного значення, вийшла на передній план не лише в межах окремої країни, а й у глобальному, міжнародному масштабі, перетворилася на проблему порятунку землі, збереження людства. Отже, ця проблема є справою всього людства, але лише держава, що володіє необхідними засобами і можливостями мобілізації зусиль всіх організацій і громадян, може реально забезпечити захист навколишнього природного середовища.

За результатами аналізу висловлених у науковій літературі думок щодо поняття та специфіки екологічної функції держави Х. Чопко доходять таких висновків. По-перше, екологічна функція держави визнана одним із основних напрямів діяльності держави, зміст якого розкриває діяльність її органів, а його існування обумовлене завданням держави забезпечити раціональне використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища і екологічну безпеку. По-друге, звертається увага на те, що екологічна функція держави має конкретно-історичний характер, про що засвідчує той факт, що тривалий час в юридичній літературі державна діяльність у цій сфері не визнавалась самостійною функцією і вивчалась лише як складова господарсько-організаційної та культурно-виховної функції держави. По-третє, екологічна функція держави характеризується стійкістю, тобто вона незмінна і постійна при незмінних політичних і соціально-економічних умовах, але зі

змінами характеру і суспільного устрою держави змінюються і її функції, зокрема за часів тоталітаризму необхідності в існуванні такої функції держави не виникало. По-четверте, підкреслюється, що об'єктом впливу екологічної функції держави є відносини з приводу раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки і охорони довкілля. По-п'яте, зазначається, що зміст екологічної функції держави полягає у впливі на екологічні відносини через діяльність органів держави. По-шосте, доводиться, що остання особливість функцій держави полягає в тому, що, маючи об'єктивний характер, вони виникають і розвиваються відповідно до цілей і завдань держави, але що стосується екологічної функції держави, то її сутністю та призначенням є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища і екологічної безпеки [2, 215].

Свою політику в діяльності щодо охорони та відновлення навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки наша держава чітко сформулювала у ст. 16 Конституції України: «Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави». В юридичній літературі обґрунтовано доводиться, що ця стаття є однією з найважливіших як така, що безпосередньо стосується самого існування Українського народу, здоров'я кожної людини, майбутніх поколінь. Зауважується також на тому, що специфічною особливістю природоохоронної (екологічної) функції є те, що

вона зорієнтована на майбутнє, тобто від її виконання державою залежить не лише сьогоденне життя, а й життя майбутніх поколінь.

Основний зміст екологічної (природоохоронної) функції складають державне керівництво і координація діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища, регулювання природокористування, забезпечення екологічної безпеки, оздоровлення і поліпшення якості навколишнього середовища тощо. Наведене свідчить про те, що природоохоронна функція, як і інші головні внутрішні функції держави, здійснюється у визначених формах і визначеними методами.

В юридичній літературі під формами здійснення функцій держави розуміються: 1) діяльність основних ланок механізму держави, специфічні види державної діяльності на відміну від діяльності недержавних організацій; 2) однорідна за своїми зовнішніми ознаками діяльність органів держави, за допомогою якої реалізуються її функції [6, 350].

Що ж стосується форм здійснення природоохоронної (екологічної) функції держави, то насамперед слід підкреслити, що вихідні засади екологічної безпеки та екологічної рівноваги сформульовано в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., де виділено окремий розділ «Екологічна безпека». У ньому зазначено, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молоде покоління тощо. Саме в Декларації вперше було передбачено обов'язок Української держави щодо забезпечення екологічної безпеки та збереження генофонду України [7, 83].

Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкіл-

ля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки затвержені Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. [8]. Подальший розвиток основних напрямів державної політики з питань національної безпеки в екологічній сфері відображено, зокрема, у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. [9].

Провідне місце серед широкого кола нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини в сфері навколишнього природного середовища, безперечно належить Конституції України. Зокрема, у ст. 13 Основного Закону визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні 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. Підкреслюючи юридичну силу Конституції України, у ст. 92 передбачено, що найважливіші суспільні відносини, зокрема засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, а також відносини екологічної безпеки, повинні регулюватися виключно законами. Отже, зазначені конституційні норми є вихідними положеннями для прийняття відповідного екологічного законодавства з будь-яких конкретних питань.

Без перебільшення можна стверджувати, що на сьогодні екологічне законодавство є однією з найбільш обсягових (за чисельністю нормативно-правових актів) та розвинених галузей національного законодавства. Зазначимо й те, що підвалини вітчизняного екологічного законодавства заклада-

лися з перших днів виникнення України як незалежної держави. До основних нормативно-правових актів у зазначеній галузі законодавства на-самперед має належати Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [10], який акумулював у собі суспільні відносини за належністю, використанням, відтворенням, забезпеченням екологічної безпеки, охороною генетичного фонду живої природи, ландшафтів та об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною держави.

В юридичній літературі, залежно від спеціалізації та призначення, нормативно-правові акти, що регулюють суспільні екологічні відносини, поділяються на такі дві групи: 1) акти, які регулюють ті чи інші спеціалізовані екологічні відносини, тобто такі, що стосуються конкретних природних об'єктів як невід'ємних компонентів навколишнього природного середовища (закони України «Про рослинний світ», «Про тваринний світ»); 2) акти, присвячені регулюванню певних екологічних відносин у складі інших правовідносин (закони України «Про колективне сільське господарство», «Про виключну (морську) економічну зону України»).

Особливістю екологічного законодавства України є його висока кодифікація. До складу кодифікованих поресурсових актів належать: Лісовий кодекс України; Кодекс України про надра; Водний кодекс України; Земельний кодекс України; Повітряний кодекс України; закони України «Про природно-заповідний фонд України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про рослинний світ», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про

відходи», «Про Червону книгу України», «Про охорону земель», «Про екологічну мережу України» тощо.

Згідно зі ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, тобто йому надано право вирішувати всі питання державного управління у сфері навколишнього природного середовища. У пункті 3 ст. 116 Конституції України передбачено, що Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, тобто безпосереднє забезпечення проведення загальнодержавної політики у зазначеній сфері, здійснення заходів щодо забезпечення національної безпеки України, координація роботи міністерств та інших органів виконавчої влади з організації, використання, відтворення та охорони природних об'єктів і довкілля в цілому.

Відповідно до Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524), Мінприроди є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, формування, збереження та використання екологічної мережі, геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності [11].

Система державних органів спеціальної компетенції, тобто таких,

що наділені координаційними, організаційно-розпорядчими та контрольними функціями щодо навколишнього природного середовища, включає і державні органи так званого поресурсового управління природокористуванням, які уповноважені державою здійснювати управлінські дії щодо охорони і регулювання використання конкретних природних об'єктів.

Серед правових форм здійснення екологічної функції держави важливу роль відіграє правоохоронна діяльність, яка в юридичній літературі визначається як форма реалізації функцій держави, що має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав та свобод фізичних та юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами у регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному порядку. Відповідно до наведеного під спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами запропоновано розуміти органи та службових осіб, діяльність яких спрямована на захист національної безпеки (а отже, екологічної безпеки), забезпечення стану законності й правопорядку, захист прав, свобод та інтересів громадян, суспільства і держави та на реалізацію інших законодавчо визначених функцій держави.

Елементи системи правоохоронних органів, чия діяльність спрямована на вирішення правових питань, які пов'язані з можливим або наявним порушенням суспільних відносин (норм права) у сфері навколишнього природного середовища, можуть бути поділені на такі дві групи: 1) правоохоронні органи загального призначення (органи внутрішніх справ);

2) правоохоронні органи, що вирішують правові питання, пов'язані з посяганням на суспільні відносини стосовно конкретного природного об'єкта (органи державного контролю за використанням та охороною земель, спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузях водного господарства, геології та використання надр, органи рибоохорони, органи лісового господарства, органи мисливського господарства, органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України, інспекції державного архітектурно-будівельного контролю, органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки тощо).

Окреме місце у системі правоохоронних органів посідає прокуратура, основним завданням якої є попередження порушень закону. Тому діяльність прокуратури спрямована на реалізацію конституційних засад верховенства права і зміцнення правопорядку в суспільстві та державі. Прокуратура як правоохоронний орган здійснює нагляд за дотриманням законів у випадках, визначених Законом, а також виконує інші функції, передбачені Конституцією.

Інтеграція України у світове співтовариство істотно змінила її зовнішню політику і спонукала до визнання ряду гуманістичних і загальнодемократичних норм та принципів у міжнародних відносинах. Згідно зі ст. 18 Конституції України зовнішньополітична діяльність нашої держави спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирної та взаємовигідної співпраці з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права. Поняття національних інте-

ресів згідно з Конституцією України слід розуміти як пов'язану з існуванням держави найвищу цінність, крізь призму якої здійснюється зовнішня політика України. Згадка про забезпечення національної безпеки України має на меті не лише військову безпеку, а й безпеку економічну, екологічну тощо.

На фоні дедалі частіших катастрофічних повеней та інших екологічних лих як ніколи актуально прозвучали 24 вересня 2008 р. слова Президента України В. Ющенка на 63-й сесії Генеральної Асамблеї ООН: «З новою силою закликаємо до активізації глобальної співпраці в екологічній сфері.

Україна вносить ініціативу з розробки та укладення рамкової угоди зобов'язуючого характеру — екологічної конституції Землі та створення під егідою ООН єдиної структури екологічного захисту з належними повноваженнями і механізмами роботи» [12, 30].

Оскільки екологічна конституція Землі повинна мати статус основного закону виживання людства і його сталого розвитку, вона має забезпечувати право людини жити в безпечному природному довкіллі та економічні можливості розвитку кожній країні світу, а також визначати права та обов'язки людини не лише як громадянина своєї держави, а й як громадянина планети.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Тихомиров О. До проблеми розуміння функцій сучасної держави // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 1. — С. 72–75.
2. Сердюк В. Еволюція функцій держави в процесі розвитку суспільства // Юридична Україна. — 2006. — № 12 (48). — С. 21–27.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / пер. з рос. — Х., 2001. — 656 с.
4. Денисов А. И. Советское государство. Возникновение, развитие, сущность и функции. — М., 1967. — 426 с.
5. Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. — К., 2007. — 336 с.
6. Байтин М. Й. Сущность и основные функции социалистического государства. — Саратов, 1979. — 302 с.
7. Конституція України : наук.-практ. комент. / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. — Х. ; К., 2003. — 808 с.
8. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : затверджено Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38–39. — Ст. 248.
9. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 9. — Ст. 351 (зі змінами, внесеними згідно із Законом від 15 грудня 2005 р. № 3200-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 14. — Ст. 116).
10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України (в редакції Закону від 2 червня 2005 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 27. — Ст. 362.
11. Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524) // Офіційний вісник України. — 2006. — № 44. — С. 129. — Ст. 2949.
12. Єгорова І. Екологічна конституція землі // Голос України. — 2008. — № 206. — С. 30.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ
ТА ПРОЕКТ КПК УКРАЇНИ**



Ю. ГРОШЕВИЙ
*доктор юридичних наук,
професор,
академік АПрН України,
заслужений діяч науки
і техніки України*



О. КАПЛІНА
*доктор юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри
кримінального процесу
(Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого)*

Процеси реформування нашого суспільства, його політичної й правової складових протікали в цьому році, на жаль, досить суперечливо. З одного боку, поступово створювалися та закріплювалися нові інститути правової держави, приймалися нові законодавчі акти, спрямовані на забезпечення прав і законних інтересів громадян, боротьбу із корупцією, зростав практичний потенціал правової теорії. З другого боку — зростала політична нестабільність, заходи, які були запроваджені в державі, не привели до зниження злочинності, вона стала змінювати свої якісні параметри; судово-правова реформа, метою якої було створення незалежної

судової влади, справедливого, неупередженого суду, забезпечення доступності правосуддя, належних процедур, які б забезпечували права людини на справедливий розгляд справи у розумні строки, невинувато затягнулася. Недовіра до національних судових органів призвела до того, що громадяни, вичерпавши всі національні засоби правового захисту, стали більш активно шукати правового захисту в Європейському суді з прав людини.

Однією з важливих подій для всієї держави стало представлення в жовтні 2009 р. для обговорення юридичною спільнотою проекту КПК України, розробленого Національною комісією із зміцнення демократії та утверджен-

© Ю. Грошевий, О. Капліна, 2009

ня верховенства права [1]. Відомо, що цей проект значно відрізняється від сталих уявлень про кримінальний процес взагалі. Він не просто містить ряд інститутів, які є новою течією у кримінальному судочинстві та містять інноваційні процедури. Він є іншим, вже починаючи з самого початку — моменту подання заяви про вчинений злочин. Саме його новизна та незвичність призводять до того, що неодноразово можна почути від науковців та ще більше від практиків заперечення щодо самого існування такого проекту. Мабуть, тому робота над доопрацюванням цього законопроекту постійно перебувала у центрі уваги, а його офіційне оприлюднення викликало нову хвилю обговорення.

Слід зазначити, що у представленому законопроекті враховані численні зауваження та пропозиції, які неодноразово обговорювалися за участю членів робочої групи та науковців і практичних працівників. Законопроект містить ряд сучасних положень, спрямованих на забезпечення прав людини в кримінальному судочинстві, реалізацію демократичних засад кримінального процесу, удосконалення та розширення меж судового контролю за дотриманням прав людини, створення такого порядку судового розгляду, який забезпечує можливість прийняття судом законного, обґрунтованого та справедливого рішення.

На позитивну оцінку заслуговує також передбачений законопроектом порядок розгляду кримінального провадження судом присяжних, що відповідає Конституції України (ч. 2 ст. 129). Важливе значення для правозастосовної практики має також вирішення питань, які давно потребують належного законодавчого врегулювання, а саме — порядку надання міжнародної допомоги в кримінальних спра-

вах та відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження.

Доопрацьовані глава 2, яка регулює засади кримінального провадження, глава 4 «Докази і доказування». Розробники законопроекту погодилися із необхідністю встановлення 72-годинного строку затримання особи без ухвали суду (ч. 2 ст. 13, ст. 194), що відповідає ст. 29 Конституції України й заслуговує на підтримку не лише тому, що проект приведений у відповідність до Конституції України, а й тому, що менший строк є занадто стислим для правозастосовників, які повинні зібрати відомості про обставини, що будуть розглядатися судом як «розумна підозра» для застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, представити засвідчені копії матеріалів, які державний обвинувач використовує для обґрунтування доводів свого клопотання.

Водночас існують положення, на які необхідно звернути увагу. Насамперед, ми знову наполягатимемо на тому, що нове кримінально-процесуальне законодавство не повинно створюватися на підставі руйнування та категоричного неприйняття всього попереднього. Багато положень чинного кримінально-процесуального законодавства перевірені практикою, довели свою ефективність, не втратили своєї ефективності у нових соціально-економічних та політичних умовах. Мова йде, наприклад, про інститути порушення провадження у кримінальній справі, доказового права, цивільного позову, про норми, які регулюють процесуальний порядок проведення слідчих дій тощо. Їх доопрацювання та усунення можливих недоліків у законодавчому оформленні буде достатнім і не потребує кардинальних змін.

Наприклад, сучасна стадія порушення кримінальної справи в проекті

КПК трансформована і подача заяви або повідомлення про вчинений злочин автоматично тягнуть початок досудового розслідування (ст. 197). Таким чином, ініціювання кримінально-процесуальної діяльності покладено на особу, яка звертається із заявою чи повідомленням. Вбачається, що такий порядок є надто спрощеним і призведе до можливих зловживань як з боку органів досудового розслідування, так і осіб, які звертаються із такими заявами чи повідомленнями. Досудовому розслідуванню має передувати перевірна діяльність, результати якої повинні знайти своє відображення у відповідному процесуальному документі, який у чинному законодавстві має, мабуть, лінгвістично некоректну назву, проте по суті й функціонально означає, що є приводи та підстави для початку кримінального провадження. Це рішення пов'язане з формуванням кримінальної справи як сукупності процесуальних документів, які складаються під час подальшої кримінально-процесуальної діяльності.

Тому доцільним є залишення чинного порядку вирішення заяв та повідомлень про вчинений злочин з відповідним корегуванням як термінології інституту, що розглядається, так і потреб правозастосовної практики. Крім того, відповідно до нового запропонованого порядку провадження в проекті (ст. 197) до Єдиного реєстру досудових розслідувань повинні заноситися відомості тільки про розпочате досудове розслідування. Фіксування заяви, повідомлення чи самостійного виявлення кримінального правопорушення на етапі початку досудового розслідування не передбачається. Це зумовить потребу у внесенні змін до вказаної статті або прийняття додаткового роз'яснення щодо порядку приймання, реєстрації та розгляду за-

яв і повідомлень про кримінальне правопорушення. Крім того, незважаючи на відсутність процедури прийняття заяв та повідомлень, ст. 53 проекту передбачає право потерпілого отримувати від уповноваженого органу, до якого він подав заяву, документ, що підтверджує її прийняття і реєстрацію.

У цьому контексті можна також звернути увагу на інститут цивільного позову в кримінальному процесі. Аналіз норм, які присвячені його регулюванню (статті 125–128), дає змогу дійти висновку, що розробники проекту КПК зосередились переважно на створенні системи гарантій прав обвинуваченого у кримінальному процесі, проте відомо, що надання державою й суспільством пріоритету захисту прав злочинця над захистом жертви злочину є аномальним явищем, що посилює негативні наслідки, спричинені злочином. Механізм відшкодування шкоди, завданої злочином, у проекті КПК є неузгодженим, не містить чіткої процедури, не сприяє захисту прав та законних інтересів потерпілого і в цілому є кроком назад порівняно з існуючим зараз. Крім того, предметом врегулювання глави 9 «Відшкодування (компенсація) шкоди у кримінальному провадженні» є різні за своєю правовою природою інститути — відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням та заподіяної обмеженням прав, свобод чи інтересів особи під час кримінального провадження.

В Україні пропозиції про реформування системи компенсації жертвам насильницьких злочинів з метою розширення їх прав стали розглядатися вже з перших років проголошення її незалежності. Питання про необхідність створення Державного фонду допомоги потерпілим від злочинних посягань було порушено в Розпоря-

дженні Президента України від 10 лютого 1995 р. № 35 при розгляді практичних і організаційних заходів щодо боротьби зі злочинністю. 28 грудня 2004 р. Указом Президента України було схвалено Концепцію забезпечення захисту законних прав та інтересів осіб, що потерпіли від злочинів [2], яка є програмним документом, що закріплює основні напрями державної політики у сфері надання допомоги потерпілим, розвитку ефективної системи захисту їх прав та законних інтересів. Основними засадами такого захисту повинно стати справедливе поводження з потерпілими, інформованість, забезпечення відшкодування шкоди, надання безоплатної правової та соціальної допомоги. Причому основними напрямками забезпечення захисту законних прав та інтересів потерпілих у Концепції визнано впровадження міжнародних принципів захисту, визначених Декларацією основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживань владою та Європейською конвенцією щодо відшкодування збитків жертвам насильницьких злочинів; впровадження у новому КПК норм, які передбачають розширення процесуальних прав потерпілих відповідно до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи R(85)11 щодо становища потерпілого в рамках кримінального права та процесу; розроблення закону з питань забезпечення відшкодування потерпілим шкоди; розроблення механізму реалізації права потерпілого на відшкодування заподіяної злочином шкоди; встановлення обсягів відповідного бюджетного призначення у загальному фонді державного бюджету тощо.

Сучасне міжнародне право виходить з того, що законодавче закріплення правового положення «жертви

злочину» в будь-якому суспільстві належить до внутрішньої компетенції держави, яка, в свою чергу, повинна забезпечити: 1) створення належних оперативних, доступних, недорогих процедур реалізації закріплених у кримінально-процесуальному законодавстві прав потерпілих; 2) надання потерпілому своєчасної інформації про його роль у процесі, обсяг прав, що належать йому, термінів їх здійснення; 3) умови для викладу клопотань, думок, побажань; 4) надання потерпілому належної правової та іншої допомоги протягом всього провадження у справі; 5) вжиття заходів для забезпечення безпеки його самого і членів його родини; 6) доступ до правосуддя без невиправданої затримки; 7) надання справедливої компенсації потерпілому або членам його родини, в тому числі у необхідних випадках за рахунок держави.

Зазначимо, що таких ефективних процедур, які б сприяли доступу потерпілого до правосуддя, не створено. Потерпілий перетворюється на прохача, який повинен доводити перед суддею необхідність накладення арешту на майно, надавати матеріали, які з «більшою вірогідністю» підтверджують, що є підстави для такого арешту. Також складно уявити суддю, який отримує таке «переконання з більшою вірогідністю», яке дозволить йому вирішити питання про відшкодування шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням. Взагалі невирішеним залишилося питання про відшкодування потерпілому шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, яке вчинив неповнолітній.

Уявляється, що презумпція пріоритетності захисту прав потерпілого повинна надати реформаційним процесам у кримінальному судочинстві нового спрямування, що здатне належним

чином забезпечити порушені кримінальним правопорушенням права.

Спрогнозувати більшу ефективність запропонованих у проекті процедур неможливо. Крім того, саме на необхідності покладення в основу реформування кримінальної юстиції багатовікових національних традицій правотворення і судівництва, положень вітчизняного права, які пройшли перевірку часом і виправдані практикою, наголошує Концепція реформування кримінальної юстиції України, яка затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 р.

Ознайомлення із главою 2 проекту КПК дає підстави дійти висновку, що залишається невизначеним правовий зміст принципу верховенства права, який закріплено як загальна засада кримінального провадження в ст. 6. Таке зауваження ми робимо не випадково, адже принципи будь-якої галузі права — це концентроване вираження найважливіших рис та цінностей, що властиві цій галузі. Саме принципи кримінально-процесуального права є гарантією дотримання прав і законних інтересів особи при провадженні у кримінальній справі, юридичною базою для тлумачення норм кримінально-процесуального права, вирішення колізій між нормами права, основою для подальшого реформування кримінального судочинства. Крім того, втілюватися у правозастосовну практику вони можуть тільки за умови їх зрозумілості правозастосовниками. Положення ст. 6 проекту КПК відтворюють конституційні положення та більше нагадують данину моді. Невизначеність правового змісту вказаної законодавчої конструкції призведе до маніпулювання її смислом.

Судово-правова реформа повинна провадитися у комплексі, тому роз-

роблення проекту КПК має здійснюватися паралельно із розробленням основних законопроектів — «Про судустрій України» та «Про прокуратуру». Можливо, їх прийняття повинно й передувати прийняттю Кодексу. Загальні положення цих законів мають визначальне значення для нормативного забезпечення кримінально-процесуальної діяльності. В будь-якому разі введення в дію тих статей КПК, зміст яких залежить від цих законів, повинно бути ретельно визначено в перехідних положеннях до майбутнього КПК України.

Суттєвою новелою проекту КПК є закріплення ряду негласних слідчих дій, до яких, зокрема, належать: аудіоконтроль особи, контроль засобів зв'язку, контроль за вчиненням кримінального правопорушення, виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації та інші (розділ III, глава 3 «Негласні слідчі дії»).

Відомо, що такі негласні слідчі дії регламентовано нормативно-правовими актами в різних європейських державах — Німеччина, Бельгія, Італія, Естонія, Литва та ін. До речі, розглядувані спеціальні слідчі заходи не мають у законодавстві цих держав єдиної назви. Трапляються такі їх найменування: а) негласні слідчі дії; б) особливі слідчі заходи; в) процесуально-примусові заходи негласного характеру; г) спеціальні дії досудового розслідування; г) інші процесуально-примусові заходи; д) таємні дії слідчих досудового розслідування, при виконанні яких виявляються і фіксуються фактичні дані, що мають значення для розслідування злочинних діянь і розкриття особи, яка вчинила злочин. Слід зауважити, що в юридичній літературі при посиланнях авторів на

іншомовні законодавчі тексти відсутній адекватний професійний уніфікований переклад назви вказаних дій, оскільки у деяких джерелах вони мають назву «негласні оперативно-розшукові дії».

Найчастіше до так званих «негласних слідчих дій» законодавці в різних державах відносять: а) виїмку поштових відправлень; б) контроль, фіксацію і накопичення інформації, яка передається мережами електронних зв'язків; в) дії посадових осіб досудового розслідування, що не розкривають своєї totoжності (тобто таємних агентів); г) виконання дій, що імітують злочини; ґ) таємне стеження.

Аналіз статей, що регламентують порядок проведення негласних слідчих дій у проекті КПК (статті 224–252), свідчить про певну непослідовність його розробників та колізійність деяких положень. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 224 проводити негласні слідчі дії мають право тільки державний обвинувач і слідчий. Тобто буквально тлумачення вказаного положення дає змогу дійти висновку, що вказані особи повинні безпосередньо особисто проводити вказані негласні заходи. Це твердження також впливає зі ст. 245 проекту «Обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи», відповідно до якої слідчий, державний обвинувач мають право особисто або за допомогою технічних засобів таємно проникнути до публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи.

Водночас відповідно до ч. 3 ст. 224 проекту за рішенням слідчого і державного обвинувача до проведення негласних слідчих дій можуть залучатися також інші особи, що слід відобразити у постанові, оскільки згідно зі ст. 228 у ній повинні міститися відомості

про особу, яка буде їх проводити. Отже, можна дійти висновку, що цим рішенням визначаються особи, які також мають право проводити відповідні негласні слідчі дії. Адже встановивши можливість проведення негласних слідчих дій, у Кодексі не передбачено, які саме особи вправі безпосередньо проводити ці дії, їх статус. Тільки у ст. 249 згадується, що під час досудового розслідування тяжких або особливо тяжких злочинів можуть бути отримані фактичні дані, речі й документи, які мають значення для досудового розслідування, особою, яка відповідно до закону виконує спеціальне завдання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації, або учасниками такої групи чи організації, які на конфіденційній основі співпрацюють з органами досудового розслідування.

Застосування вказаних статей на практиці потребує прийняття спеціального закону, який регулюватиме процесуальний статус осіб, яким доручається проводити негласні слідчі дії, форми взаємодії їх з особами, які доручили їм виконання вказаних дій, і багато інших питань. По суті цей закон перетвориться на чинне нині законодавство про оперативно-розшукову діяльність, призведе до дублювання вирішення окремих питань.

На непослідовність у регулюванні процесуального порядку проведення негласних слідчих дій вказує також таке. Відповідно до ст. 229 проекту КПК фіксування ходу і результатів негласних слідчих дій повинна відповідати загальним правилам фіксації кримінального провадження, встановлених у Кодексі. За результатами проведення негласної слідчої дії складається протокол, до якого в разі потреби долучаються додатки. Стаття 98 проекту передбачає, що процесуальні

дії під час кримінального провадження можуть фіксуватися у таких формах: 1) протокол; 2) запис за допомогою технічних засобів; 3) журнал судового засідання.

Протокол же під час досудового розслідування складається слідчим або державним обвинувачем, які проводять відповідну процесуальну дію, під час її проведення або безпосередньо після її закінчення. Таким чином, системне тлумачення всіх вказаних статей свідчить про те, що проводити та фіксувати хід та результати негласних слідчих дій повинен тільки слідчий або державний обвинувач, оскільки законопроект не передбачає, в яких випадках протокол може складатися особою, яка проводить негласну слідчу дію.

Відповідно до глави 2 «Негласні слідчі (розшукові) дії» проекту КПК слідчий чи державний обвинувач може провести такі негласні дії: спостереження за особою, річчю, або місцем; аудіо- або відеоконтроль місця; контроль за вчиненням злочину; спеціальне завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ч. 4 ст. 224). Також при здійсненні контролю за вчиненням злочину можуть бути проведені: контрольована поставка, контрольована закупка, спеціальний слідчий експеримент, імітування обстановки злочину слідчим (ст. 248). Проте сама специфіка цих заходів передбачає необхідність надання слідчому роз'яснень щодо процедури їх проведення, що неможливо в рамках КПК і ще раз підкреслює необхідність розмежування слідчих та оперативно-розшукових дій, які повинні бути врегульовані окремо.

Семантика слова «негласний» означає невідомий для інших; прихований, таємний. Саме така таємна

спрямованість більш притаманна оперативно-розшуковій діяльності, оскільки вона складається із системи гласних і негласних пошукових, розвідувальних та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів.

Слідчі ж дії — це регламентовані кримінально-процесуальним законом процесуальні дії, що спрямовані на збирання, фіксацію та перевірку доказів. Критеріями віднесення будь-яких процесуальних дій до кола слідчих є: 1) їх пізнавальна спрямованість, тобто спрямованість на збирання, фіксацію і перевірку доказів; 2) наявність передбаченої законом процесуальної форми, відповідно до якої проводяться слідчі дії; 3) можливість порушення в перебігу їх проведення прав та законних інтересів осіб, у зв'язку з чим деякі з них проводяться тільки після дачі згоди на те суду або з санкції прокурора; 4) можливість застосування державного примусу при їх проведенні.

Із наведеного випливає, що негласні слідчі дії, які пропонують розробники проекту КПК, не повністю відповідають вказаним критеріям, оскільки за своєю природою вони є оперативно-розшуковими. Це зайвий раз переконує, що вказані дії повинні бути передбачені у спеціальному законі та не належать до слідчих дій.

Намічаючи основні стратегічні напрями реформування кримінального судочинства, необхідно визначитися з тим, хто є особа, яка вчинила злочин, — чи це є об'єкт, на якого спрямована вся сила та потужність карального апарату, чи це суб'єкт із яким можна співпрацювати. І якщо така співпраця можлива, то якими є її межі. На нашу думку, інтереси боротьби зі злочинністю диктують необхідність введення

до майбутнього кримінально-процесуального законодавства консенсуальних інститутів, які можуть застосовуватися у разі визнання обвинуваченим вини, активного сприяння розкриттю злочину. Перші кроки в цьому напрямку вже зроблено. За останні роки посилюється процесуальне значення «позитивної поведінки» обвинуваченого. З'явлення із зізнанням, щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину розглядається як обставина, яка пом'якшує покарання (ст. 66 КК) і тягне призначення більш м'якого покарання, ніж передбачене законом (ст. 69 КК) або звільнення від кримінальної відповідальності (45 КК, ст. 7² КПК). Такі «заохочувальні» норми, які вже існують в нашому законодавстві, можуть бути доповнені принципово новим інститутом — укладення угоди про співпрацю. Така угода можлива між стороною обвинувачення та захисту, в якій вказані сторони могли б офіційно погодити умови відповідальності підозрюваного чи обвинуваченого залежно від його поведінки, його дій, спрямованих на співпрацю у розкритті злочину. Відомо, що такі процедури вже існують в інших країнах, поступово запроваджує їх і Російська Федерація [3].

Процесуальний порядок укладення такої досудової угоди про співпрацю є таким. клопотання про це може заявити підозрюваний чи обвинувачений. У законі доцільно передбачити сторони угоди та особу, яка саме приймає остаточне рішення на підставі заявленого клопотання. Це може бути прокурор чи слідчий суддя, які за результатами розгляду клопотання вправі прийняти рішення про задоволення клопотання та укладення досудової угоди про співпрацю, або відмову в цьому, про що складає мотивовану постанову. В угоді необхідно вказати: да-

ту і місце її укладання; осіб, які склали цю угоду від сторони обвинувачення і сторони захисту; обставини злочину, що підлягають доказуванню в кримінальній справі, як їх розповідає підозрюваний (обвинувачений); статтю кримінального закону, що передбачає відповідальність за вчинений злочин; які саме дії зобов'язується вчинити підозрюваний (обвинувачений) з метою сприяння розкриттю злочину, виявленню осіб, винних у його вчиненні, розшуку та поверненні майна, здобутого злочинним шляхом тощо; обставини, які пом'якшують покарання, норми кримінального закону (які повинні бути розроблені та внесені до Кримінального кодексу України щодо призначення покарання за умов укладення угоди про співпрацю), а також інші умови угоди.

Цей інститут також повинен містити норми про оскарження постанови про відмову в укладенні угоди, яка може бути оскаржена залежно від того, хто саме приймав остаточне рішення — слідчому судді, або до суду; положення про те, що участь захисника при складанні угоди є обов'язковою; можливість виділення справи в окреме провадження; забезпечення безпеки особи, яка погодилася на співпрацю; судовому розгляді такої справи; наслідки порушення угоди тощо.

Можна зауважити, що на фоні кризи традиційної каральної моделі кримінальної юстиції під впливом тенденції неприязні всього «старого» захоплено сприймається все, що пов'язане зі знищенням цієї «віджилої» моделі, а також із безмірним зміцненням прав і законних інтересів сторони захисту і насторожено будь-які права, що надаються стороні обвинувачення. Проте такий підхід чреватий створенням такого КПК, який, мабуть, і здатний забезпечити права особи, яка

вчинила злочин, але абсолютно нездібний озброїти слідчого належною процедурою, завдяки якій можна законно розкрити злочин, забезпечити громадський порядок у країні, подолати злочинність. Тому важливого значення набуває при розробленні проекту КПК дотримання балансу приватних і публічних інтересів. Розглянуті консенсуальні процедури в тому числі призводять до встановлення такого балансу. Вбачається також, що наше суспільство із міркувань доцільності вже готове до запровадження в майбутнє кримінальне і кримінально-процесуальне законодавство й інших процедур, таких, наприклад, як медіація і трансакція. Звичайно, ми запозичуємо ці інститути із законодавства західних держав, проте їх сутність відразу стане зрозумілою для учас-

ників кримінального провадження та пересічних громадян, на відміну від введення в КПК нових інститутів та оцінних понять, які не можуть бути сприйняті громадськістю у зв'язку з їх незвичністю та незрозумілістю.

Прийняття нового КПК України стане значною подією для всієї держави. В ньому повинні бути враховані позитивний досвід функціонування системи органів кримінальної юстиції, загально визнані міжнародні стандарти захисту прав людини і основоположних свобод, перевірені багатолітньою практикою процедури, які довели свою ефективність і спроможні забезпечити баланс публічних та приватних інтересів, адже кримінальне судочинство здійснюється в інтересах всього суспільства в цілому і окремої людини зокрема.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Кримінальний процесуальний кодекс України* : проект // <http://www.minjust.gov.ua/0/projectCriminalCodex>
2. *Офіційний вісник України*. — № 52. — Т. 1. — С. 184. — Ст. 3435.
3. *О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации* : Федеральный Закон от 5 июня 2009 г. // <http://duma.consultant.ru/doc>

Вийшов друком навчальний посібник:

Нор В. Т.

Кримінальний процес України : практикум : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. Т. Нор, Н. Р. Бобечко, В. П. Бойко та ін. / за ред. В. Т. Нора. — К., 2007. — 232 с.

Навчальний посібник побудований відповідно до навчальної програми з курсу «Кримінально-процесуальне право України», який вивчається студентами вищих юридичних навчальних закладів України, зокрема на юридичному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка, та з урахуванням положень Болонської декларації, до якої приєдналася Україна. Він охоплює плани практичних занять, контрольні запитання, нормативні матеріали та додаткову спеціальну літературу, засвоєння якої дає можливість успішно опанувати програму курсу.

Для студентів та викладачів вищих навчальних закладів. Він буде також корисним для практичних працівників правоохоронних органів та суддів.

Замовляйте видання за телефонами:

0(44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

<http://shop.inyure.kiev.ua>



ЩОДО ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ



І. ВІТИК

*кандидат юридичних наук,
керівник Координаційного центру
по зв'язках Служби безпеки України
з Верховною Радою України
та Кабінетом Міністрів України*



В. КОСТЮК

*кандидат юридичних наук,
доцент,
головний науковий консультант
Апарату Верховної Ради України
(Національний університет
«Києво-Могилянська академія»)*

Просування України шляхом демократичних перетворень зумовлює складний та законотвірний процес проведення в Україні реформи системи правоохоронних органів, забезпечення її ефективності та дієвості, передусім, у контексті забезпечення та гарантування прав та свобод людини і громадянина як важливого і ключового конституційного обов'язку держави [1]. Адже, за експертними даними, Україна посідає 104-те місце із 163 місць у рейтингу найбільш корумпованих держав світу. Такі результати оприлюднені моніторинговим комітетом ООН [2]. У цьо-

му контексті особлива увага має бути прикута до проблем реформування Служби безпеки України (далі — СБУ) як державної інституції, що стоїть на сторожі безпеки особи, суспільства та держави, забезпечуючи та консолідуючи їх інтереси [3]. На СБУ покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних

служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці. Зважаючи на це, до основних завдань СБУ також належить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо становлять загрозу для життєво важливих інтересів України.

Найактуальнішим питанням сьогодення у діяльності СБУ є необхідність її ефективного реформування, яке має здійснюватися виключно крізь призму уточнення місця у системі державних інституцій, її правосуб'єктності визначення пріоритетів діяльності, оптимізації організаційної структури, удосконалення кадрового менеджменту, що забезпечить спроможність останньої відповідати вимогам, які висуваються до спецслужб сьогодення, оперативно та ефективно протидіяти основним викликам і загрозам безпеці держави.

Метою цієї наукової статті є науково-теоретичне дослідження проблем удосконалення правосуб'єктності СБУ на сучасному етапі проведення в Україні ефективних державно-правових реформ та розбудови ефективною та дієвою системи правоохоронних органів.

В юридичній літературі окремі аспекти правосуб'єктності СБУ розглядалися у працях таких учених, науковців: В. Антипенко, В. Крутов, В. Пилипчук, Г. Ситник та ін. Водночас питання щодо системного та цілісного розгляду проблем правосуб'єктності СБУ та ефективного їх розв'язання предметно не розглядалися. Проте проблема оптимізації правосуб'єктності СБУ залишається доволі актуальною та важливою, особливо з

точки зору перспектив реформування СБУ, оптимізації системи правоохоронних органів, побудови їх ефективної моделі, як важливий чинник здійснення ефективних державно-правових реформ, та, зрештою, формування в Україні сучасної європейської моделі держави.

Причини, що спонукають до доволі принципових змін у конструкції правосуб'єктності СБУ, зводяться до такого: а) запобігання відомим порушенням, які склалися історично, прав і свобод людини; підвищення ефективності діяльності СБУ у системі забезпечення національної безпеки України; б) дотримання зобов'язань перед Радою Європи, рекомендацій щодо основних вимог до європейських спецслужб (пп. 7 п. 1 Плану заходів із виконання зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи, затвердженого Указом Президента України від 20 січня 2006 р. № 39, з урахуванням змін до Конституції України); в) необхідності приведення функцій та повноважень СБУ у відповідність до європейських стандартів, зокрема Рекомендацій ПАРЄ № 1402 (1999 р.), № 1743 (2005 р.) та її Резолюції № 1466; г) підвищення авторитету Служби. Правову основу діяльності СБУ становлять Конституція України, Закон України «Про Службу безпеки України» та інші акти законодавства України, відповідні міжнародні правові акти, визнані Україною [4]. При цьому вимоги та норми щодо формування діяльності СБУ як важливої складової моделі національної безпеки необхідно адаптувати до вимог міжнародної й, насамперед, європейської системи безпеки [5, 6–7].

Передусім, досліджуючи сутність та зміст правосуб'єктності СБУ України, варто зазначити, що вона ґрун-

тується на законодавчо визначеній системі завдань, функцій та повноважень СБУ, які мають забезпечувати процес реалізації Конституції України. Діяльність СБУ, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України. В оперативно-службовій діяльності СБУ дотримується принципів поєднання єдиначальності й колегіальності, гласності й конспірації. Водночас правосуб'єктність СБУ ґрунтується на основі дотримання прав і свобод людини. Органи і співробітники повинні поважати гідність людини і виявляти до неї гуманне ставлення, не допускати розголошення відомостей про особисте життя людини. У виняткових випадках з метою припинення та розкриття державних злочинів окремі права та свободи особи можуть бути тимчасово обмежені у порядку і межах, визначених Конституцією та законами України. Неправомірне обмеження законних прав та свобод людини є неприпустимим і тягне за собою відповідальність згідно із законодавством. Орган СБУ у разі порушення його співробітниками при виконанні службових обов'язків прав чи свобод людини повинен вжити заходів щодо поновлення цих прав та свобод, відшкодування заподіяної моральної та матеріальної шкоди, притягнення винних до відповідальності. СБУ на вимогу громадян України у місячний строк зобов'язана дати їм письмові пояснення з приводу обмеження їх прав чи свобод. Такі особи мають право оскаржити до суду неправомірні дії посадових (службових) осіб та органів СБУ. Для реформування правосуб'єктності СБУ зазначені чинники мають вирішальне значення, позаяк СБУ є органом держави, діяльність

якого спрямована на визнання та гарантування прав та свобод людини в Україні.

З метою коригування пріоритетів за лініями роботи, підвищення ефективності протидії зовнішнім та внутрішнім загрозам державній безпеці відповідно до законодавства України визначені пріоритетні завдання для органів СБУ на основних напрямках оперативно-службової діяльності, головними з яких є: захист прав та свобод людини; протидія спецслужбам іноземних держав; блокування сепаратистських і автономістських проявів; захист інформаційного простору України; запобігання та розкриття злочинів терористичного характеру; забезпечення органів державної влади прогнозно-аналітичною та поточною інформацією в інтересах забезпечення національної безпеки України; протидія монополізації іноземними та вітчизняними фінансово-промисловими групами стратегічно важливих галузей економіки держави; попередження та припинення корупції у вищих ешелонах державної влади, судовій системі, правоохоронних і контролюючих органах, військових формуваннях.

Виходячи з означених пріоритетів, а також завдань щодо перетворення СБУ на сучасну спеціальну службу європейського зразка та підвищення ефективності її діяльності, терміново слід: змінити принципи організації роботи, насамперед у Центральному управлінні, яке має стати мобільним організаційно-методичним ядром системи; відмовитись від штучного дроблення управлінь та відділів, визначити базовий та початковий управлінські рівні; чітко розділити функції підрозділів Центрального управління на суто виконавські щодо центральних органів виконавчої влади та організа-

ційно-методичні стосовно підпорядкованих органів; припинити дублювання функцій; переглянути застарілі організаційно-управлінські схеми, натомість створити принципово нові, які б давали змогу не лише збирати оперативну інформацію, а й ефективно її використовувати у площині реалізації політики у сфері державної безпеки в центрі й на місцях.

Керівництвом держави поставлено завдання про перетворення СБУ на сучасну спеціальну службу європейського зразка та підвищення ефективності її діяльності. У цьому контексті важливим також є скорочення зайвих управлінських ланок і відповідних керівних посад з метою створення оптимального балансу між керівним та особовим складом СБУ, позбавлення невласливих СБУ функцій, посилення контррозвідувальної складової у роботі, підвищення рівня професійної підготовки співробітників СБУ, активізація у Службі нормотворчої роботи.

Керівництвом Служби в цілому обґрунтовано вживаються заходи, спрямовані на вирішення питань щодо функціонально-кадрової оптимізації її діяльності, підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення та соціального захисту співробітників. При здійсненні цих заходів слід приділити більше уваги проблемі працевлаштування звільнених співробітників, вирішенню питань соціального захисту співробітників, поліпшення морально-психологічного клімату в колективах органів і підрозділів СБУ.

Зважаючи на це, з метою підвищення ефективності реформування та діяльності Служби, надійного забезпечення безпеки держави, гарантій соціального захисту її співробітників, посилення демократичного парламентського контролю над процесами

реформування та функціонування СБУ, вважається доцільним:

1) прийняття Верховною Радою України закону України про правоохоронну діяльність та правоохоронні органи, де доцільно визначити сутність правоохоронної діяльності як функції держави, вичерпний перелік державних органів — суб'єктів такої діяльності, розмежувати їх повноваження тощо, передбачити положення, що унеможливають політизацію правоохоронних органів, їх використання політичними силами у виборчих кампаніях з метою перешкоджання вільному волевиявленню громадян, а також сформулювати норми, що передбачають прозорість діяльності правоохоронних органів, їх підконтрольність і підзвітність суспільству;

2) законодавчо закріпити норму, за якою правоохоронні органи та СБУ є ключовими органами, діяльність яких підпорядкована гарантуванню та захисту прав, свобод та інтересів, людини і громадянина на території України;

3) розробити спільно з Комітетом Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони заходи щодо виконання вимог Закону України «Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією та правоохоронними органами держави» [6] (у частині виконання СБУ ухвалених Верховною Радою України законів і постанов у сфері національної безпеки і оборони);

4) доручити Комітету Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони створення з СБУ робочої групи з підготовки та опрацювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері діяльності СБУ, якій доручити розробку законопроекту про внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки» [7] (в частині визначення по-

няття «державна безпека»), а також нової редакції Закону України «Про Службу безпеки України», де доцільно визначити мету діяльності, стратегічні завдання, функції та повноваження СБУ, визначити систему повноважень СБУ, спрямовану на гарантування та захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина, визначити чіткі напрями взаємодії СБУ з іншими органами державної влади та правоохоронними органами, у тому числі Радою національної безпеки та оборони України, що відповідатиме конституційно-правовим основам її діяльності [8, 5–7, 14–16];

5) законодавчо визначити систему трудових прав (у сфері робочого часу, часу відпочинку, оплати праці, охорони праці, заохочень тощо) соціально-

трудовах гарантіях працівникам та посадовим особам СБУ, особливо актуальною ця проблема є в контексті розгляду парламентом проекту Трудового кодексу України [8], де не врегульовані питання службово-трудовах відносин не лише державних службовців, а й посадових осіб СБУ;

6) законодавчо визначити гарантії у сфері пенсійного забезпечення посадових осіб СБУ за рахунок коштів державного бюджету.

Як показує практика та досвід інших, зокрема європейських, держав, чітке законодавче закріплення правосуб'єктності такої спеціалізованої інституції, як СБУ, встановлення суттєвих гарантій для її співробітників та посадових осіб, є запорукою ефективного функціонування служби.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Газета «15 минут». — 2008. — № 53 (430). — 1 квіт.
3. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 382.
4. Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи : Указ Президента України від 20 січня 2006 р. № 39/2006 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 4. — С. 24.
5. Делінський О. А. Європейська система безпеки : міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2003. — 20 с.
6. Про демократичний цивільний контроль над військовою організацією та правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 46. — Ст. 446.
7. Про основи національної безпеки : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
8. Петрів І. М. Конституційно-правові засади організації та діяльності Ради національної безпеки і оборони України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — К., 2004. — 19 с.
9. Проект Трудового кодексу України від 4 грудня 2007 р. № 1108 // <http://gska2.rada.gov.ua>

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ СТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ ТРУДОВИХ СУДІВ В УКРАЇНІ



О. ЗАРЖИЦЬКИЙ

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового, земельного
та екологічного права*

*(Дніпропетровський національний університет
імені Олеся Гончара)*

З метою утвердження в Україні верховенства права та впровадження європейських стандартів у національну систему судового устрою і судочинства все більше загострюється проблема, пов'язана з проведенням судової реформи, актуальнішим є питання створення поряд із конституційними, адміністративними судами та судами загальної юрисдикції спеціалізованих судів, або спеціалізованих складів, секторів у судах, зокрема трудових тощо.

Ідея створення трудової юстиції має більш ніж півтораковіку історію. Ще у 1836 р. висловлювалися фахівцями права пропозиції про формування «Мануфактурної розправи», котра мала розглядати спори фабрикантів і працівників один з одним. Пізніше були зроблені спроби створити так звані промислові суди. Після революції діяли «примирні камери», третейські суди. Однак надалі вітчизняна трудова юстиція зійшла нанівець, «розчинившись» у загальній компетенції народних судів.

© О. Заржицький, 2009

Порівняльно-правове дослідження іноземного досвіду має як теоретичне, так і практичне значення для створення і розвитку спеціалізованих трудових судових органів. У більшості європейських країн сформована спеціалізована трудова юстиція у вигляді трудових судів. Ці структури наділені функціями з розгляду трудових спорів, що є характерною рисою правового регулювання праці в країнах з розвинутою ринковою економікою.

Спеціалізовані трудові суди існують в Австрії, Бельгії, Великій Британії, Німеччині, Данії, Іспанії, Швеції, Швейцарії, США, Франції, Японії, Канаді та інших країнах.

Спеціалізована трудова юстиція, що функціонує за кордоном багато років (наприклад у Франції — близько 200 років), повністю себе виправдала, довела на практиці свою необхідність як один із важливих інститутів соціально-правової інфраструктури, досить ефективну у вирішенні трудових конфліктів з максимальним врахуванням інтересів сторін спору і

всього суспільства і тим самим у забезпеченні соціального миру.

Загальноновизнана роль установ спеціалізованої трудової юстиції в розвитку трудового права, підвищенні його авторитету, досягненні внутрішньої згоди, в скасуванні недоліків у правозастосовній практиці, в її удосконаленні. У багатьох країнах рішення трудових спорів є джерелом трудового права.

У сучасних західних державах можна виокремити такі основні організаційні моделі судової влади. Так, у США діють спеціалізовані суди: трудовий, претензійний, суд з митних справ, апеляційний суд з митних і патентних справ, податковий, військовий суди тощо.

Важливою рисою іншої моделі побудови судової системи є те, що поряд із судами загальної юрисдикції діють спеціалізовані суди. Судова система держави складається із кількох автономних підсистем, які мають свою компетенцію. Це характерно для інших держав, в яких діє єдина система загальних судів. У деяких із них, наприклад у Великій Британії, діяльність судових органів контролюється звичайними судами. Отже, рішення цих органів може бути оскаржено в судовому порядку.

Слід зазначити, що сучасна Федеративна Республіка Німеччини є класичною моделлю багатосистемної судової системи. В цій країні найбільш послідовно було запроваджено зовнішній тип спеціалізації судів. У сучасних умовах систему органів судової влади Німеччини становлять п'ять самостійних судових систем: загальна, адміністративна, трудова, фінансова, соціальна. Всі вони характеризуються внутрішньою організаційною структурою. Кожна гілка судової влади має свій верховний суд.

Система спеціалізованих судів з трудових справ складається із трьох інстанцій: суд першої інстанції розглядає спори по суті; земельні (регіональні) суди розглядають апеляції на рішення судів іншої інстанції; Федеральний трудовий суд є верховною касаційною судовою інстанцією, яка може змінити або скасувати рішення будь-якого трудового суду [1, 1].

До компетенції трудових судів Німеччини належить розгляд індивідуальних трудових спорів правового характеру, колективних трудових спорів щодо застосування тарифних угод, а також спорів, пов'язаних із діяльністю рад підприємств. Це насамперед індивідуальні трудові спори, що, як правило, пов'язані з укладенням, реалізацією і розірванням трудового договору, компенсацією шкоди, завданої сторонами трудового договору, а також юридичні колективні трудові спори, наприклад щодо статусу профспілок або представництва трудового колективу на підприємстві, участі працівників і профспілки в управлінні виробництвом.

У сучасних умовах в Україні достатньо очевидно, що судовий захист у галузі трудових правовідносин має свої особливості. Тим більше, вони настільки суттєві, що специфіка вирішення справ у спорах, які виникають із трудових правовідносин, формує такий якісний стан, який відповідає загальному положенню цивільного процесуального законодавства. Як це не прикро, але ситуація з розглядом трудових спорів ще більше загострилась у зв'язку з відсутністю нового Трудового кодексу України та з прийняттям ЦПК України (що набув чинності з 18 березня 2004 р.), відповідно до якого порядок розгляду справ у судах загальної юрисдикції тепер зорієнтовано на спори, що виникають

із таких правовідносин, для котрих характерна рівність суб'єктів, їх незалежність і самостійність у прийнятті рішень. Тоді як у відношеннях працівника і роботодавця важко стверджувати про рівність.

Складно заперечувати той факт, що трудові правовідносини мають суттєві відмінності від інших відносин, що становлять предмет цивільного й адміністративного права.

Такі відмінності є між об'єктом і методом правового регулювання трудових відносин, а також принципом трудового права. Отже, метод правового регулювання трудових відносин має такі риси, котрі властиві йому одному. Йдеться про співвідношення імперативного, договірної і рекомендаційного, а також централізованого і локального способів регулювання трудових відносин.

У сучасних умовах багатогранної економіки, коли суперечності між робітниками і роботодавцями загострюються, вкрай важливо знайти розумне співвідношення державного, централізованого, з одного боку, і локального, договірної способів регулювання трудових відносин — з другого.

На відміну від цивільного права, яке виходить із рівності суб'єктів цивільних відносин, трудове право визнає фактичну нерівність суб'єктів трудових відносин, а саме — залежність працівника від волі роботодавця.

Зважаючи на великий закордонний досвід існування трудової юстиції, слід визнати, що з огляду на «Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів», є необхідність створення спеціалізованих трудових судів в Україні.

Метою «Концепції вдосконалення судівництва для утвердження спра-

ведливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» є забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судівництва, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд [2].

Відповідно до Концепції існуюча система судів загальної юрисдикції не повною мірою відповідає конституційним засадам організації правосуддя. Національна побудова системи судових установ та розподіл між ними юрисдикції нерідко спричиняють розгляд спору різними судами одного рівня та несправедливе обмеження права на оскарження права на оскарження судових рішень в окремих категоріях справ [2].

Як справедливо зазначається в Концепції, — правильно організована система судів є однією з гарантій справедливого й ефективного судочинства. Існуюча система судів загальної юрисдикції потребує вдосконалення з метою реалізації засад, визначених Конституцією України, вимог ст. 6 Концепції про захист прав людини і основоположних свобод щодо забезпечення права на судовий захист положень нового процесуального законодавства.

Система судів загальної юрисдикції повинна будуватися на принципах спеціалізації — суди мають бути організовані з урахуванням особливостей предмета судових справ за відповідною юрисдикцією та зумовленого цими особливостями виду судочинства.

Концепція визначає, що спеціалізація має охоплювати всю систему судів загальної юрисдикції, а не лише її частину, що дасть змогу підвищити оперативність та якість вирішення судових справ. Спеціалізація судів

має відбуватися за галузевою ознакою та обумовленим нею видом судочинства [2].

З огляду на досвід функціонування судових органів в Росії і зарубіжних країнах, вважаємо за необхідне створення спеціалізованих трудових судів в Україні. Спеціалізований трудовий суд може розглядатися як державний орган, який здійснює судову владу і володіє виключною компетенцією з розгляду справ, що впливають з трудових відносин (індивідуальні й колективні трудові спори), а також справи, пов'язані з безпідставною відмовою в прийнятті на роботу. На нашу думку, основним недоліком Концепції в частині створення і розвитку спеціалізованих судів в Україні щодо галузей права є відсутність єдиного підходу до вирішення цієї найважливішої проблеми. У Концепції висвітлені важливі завдання сьогодення, але більшість із них мають декларативний характер та ознаки непослідовності.

Так, у розділі 3 «Система судів» (п. 1 ч. 2) визначено: «На початковому етапі реформи загальні суди доцільно визнати спеціалізованими з розгляду цивільних, кримінальних, а також адміністративних справ, підсудних місцевим загальним судам. Поряд із загальними судами діють суди окремих судових юрисдикцій — господарські та адміністративні.

На наступному етапі реформи необхідно запровадити спеціалізацію суддів із поділом на цивільні, кримінальні та адміністративні, передбачивши в них спеціалізацію суддів (колегію суддів, палат з розгляду окремих категорій справ), в тому числі за суб'єктивною ознакою (наприклад, у справах щодо неповнолітніх)».

У квітні 2007 р. Верховна Рада України взяла за основу проекти за-

конів про судову владу — про судову владу України та про статус суддів, які подав до парламенту в порядку законодавчої ініціативи Президент України В. Ющенко.

Як справедливо стверджує Д. Притика, законопроекти, внесені Президентом України, справді, заслуговують на підтримку. Зокрема, на відміну від Концепції про вдосконалення судівництва, проект закону про судову владу передбачає збереження системи господарських судів України та спрямований на подальше розширення спеціалізації судів, утворення Вищого цивільного та Вищого кримінального судів України, що, на нашу думку, позитивно вплине на стан правосуддя в державі, підвищить довіру громадян до суду. До позитивних моментів можна віднести й передбачений цим законопроектом порядок обрання суддів на адміністративні посади, підвищення ролі суддівського самоврядування.

Д. Притика зазначає, що Конституція нової демократичної держави України не могла обрати недемократичний шлях розвитку судової влади. Передбачаючи приєднання спеціалізованих судів до судів загальної юрисдикції шляхом розбудови системи судів загальної юрисдикції не лише за принципом територіальності, а й за принципом спеціалізації, Конституція, крім визнання доцільності формування спеціалізованих судів з різних судових юрисдикцій, зберегла за ними автономію, передбачивши у ст. 125, що вищим судовим органом спеціалізованих судів є відповідний вищий суд [3, 6].

З урахуванням досвіду функціонування судових органів у Росії та інших зарубіжних країнах, слід дійти висновку про необхідність розділу судів на дві категорії: суди загальної юрисдикції і спеціалізовані, зокрема трудові. У нашому випадку спеціалізований

трудоий суд визначається як державний орган, що здійснює судову владу і володіє, як правило, виключною компетенцією (підвідомчість, підсудність) з розгляду справ, що впливають з трудових правовідносин.

Підвищення ефективності судової системи України неможливе без здійс-

нення спеціалізації судів, зокрема трудових. При цьому необхідною є взаємодія внутрішньосудової системи. Відсутність такої взаємодії неминуче призведе до порушення єдності в діяльності судових органів, що призведе до зниження рівня судового захисту в Україні.

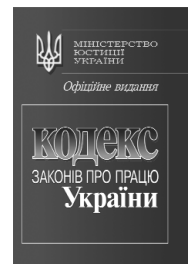
ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Орбец В. М.* Специализированные трудовые суды : зарубежный опыт и российское законодательство // Журнал российского права. — М., 2003.
2. *Концепція судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів* (схвалено Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 // Урядовий кур'єр. — 2006. — № 95. — 24 трав.).
3. *Притика Д. М.* Вищі спеціалізовані суди потрібні суспільству // Урядовий кур'єр. — 2007. — № 100. — 8 черв.

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

Україна. Закони. Кодекс законів про працю України : офіц. вид. : із змінами та допов. станом на 12 травня 2008 р. / М-во юстиції України. — К., 2007. — 152 с.

Замовляйте видання за телефонами:
0 (44) 537-51-20, 537-51-21
або електронною поштою
sales@inyure.kiev.ua
<http://shop.inyure.kiev.ua>



ЩОДО ПИТАННЯ ПРО МІСЦЕ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ПОДІЛУ ВЛАДИ



С. НЕЧИПОРУК
заступник начальника
Головного управління юстиції
у Київській області

Основоположне розуміння, аналіз і правове регулювання будь-якого з видів державної влади з точки зору конституційного права надає, насамперед, звернення до принципу поділу влади. При цьому важливо зазначити, що на сьогодні цей принцип перетворився з теоретичного надбання на конституційну модель, яка успішно застосовується у переважній більшості розвинених країн. Адже цілком очевидно, що будь-яке суспільство, будь-яка держава, для того щоб функціонувати і підтримувати власну стабільність, повинні мати певні закони. У свою чергу, наявність законів передбачає існування і такого структурного елемента в системі державної влади, який міг би їх реалізувати у процесі безпосередньої управлінської діяльності. Та внаслідок того, що розвиток суспільних відносин супроводжується виникненням цілого ряду конфліктів, виникає й об'єктивна потреба у виникненні такої гілки державної влади, яка б, запобігаючи масовому насильству, брала на себе повноваження щодо вирішення цих конфліктів. Таким чином, на теоретичному державно-правовому рівні об'єктивно виникають три кола функцій

(повноважень), які асоціюються з діяльністю законодавчої, виконавчої та судової влади [1, 15–16].

Зазначимо, що нині питанням, що розглядаються, в Україні присвячено чимало праць, але стосовно окремих аспектів судової влади як самостійної гілки державної влади крізь призму її конституційно-правової природи, то вони все ще потребують комплексного ґрунтовного висвітлення. Отже, у статті зупинимось саме на цьому.

Виокремлення судової влади серед інших видів (родів) державної влади знаходимо ще у працях Арістотеля. Античний мислитель для будь-якого державного устрою виділяв три «елементи»: законодавчий орган, що вирішує найважливіші питання життя держави та може мати окремі судові повноваження, інститут адміністративної влади, інститут судовий [2, 514].

Але більший інтерес для розуміння місця судової влади в державі становлять дослідження Ш. Монтеск'є, який, поділяючи три гілки державної влади між різними органами, зазначив про можливість взаємного стримування влади. Він писав, що коли одній особі або одному складу посадових осіб надані разом законодавча і виконавча

влада, тоді немає свободи, оскільки можна побоюватися, що монарх або сенат будуть створювати тиранічні закони, щоб тиранічно виконувати їх. Немає також свободи, якщо судова влада не відділена від законодавчої й виконавчої. Якби вона була поєднана з виконавчою владою, суддя володів би достатньою силою, щоб стати гнобителем [3, 24]. Говорячи про судову владу, Ш. Монтеск'є одразу ж формулює три її основні ознаки: незалежність, законність (тобто вона керується єдиним для всіх законом, з якого не робиться жодних винятків) та справедливість (закони, якими керується судова влада повинні бути не будь-якими, а такими, що визнаються справедливими більшістю суспільства і відповідають принципам добродетності) [3, 70–72].

Грунтуючись саме на розробках Ш. Монтеск'є, ідея поділу влади дістала своє відображення як конституційний принцип. І вперше своє законодавче закріплення цей принцип поділу влади знайшов у Конституції США 1787 р. Зокрема, у ст. 3 розділу I Конституції США встановлено існування судової влади як окремої гілки влади. Йдеться про те, що судова влада у США здійснюється Верховним судом і тими нижчими судами, які може час від часу засновувати і створювати Конгрес. Судді як Верховного суду, так і нижчих судів, зберігають свої посади доти, поки їх поведінка є бездоганною; та у визначені строки вони отримують за свою службу винагороду, яка не може бути зменшена, поки вони перебувають на своїй посаді.

Важливо наголосити, що ідею поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову не слід розуміти буквально. Адже в державі не може паралельно існувати дві чи більше різних державних влад, відмінних за своєю приро-

дою та стратегічними цілями. Державна влада єдина, насамперед, за своїм джерелом, яким є народ. Причому народ у цьому разі розуміється не як проста сукупність людей, що мешкають на певній території, а, як слушно зазначає В. Лебедев, народ, у якому є згода стосовно основних принципових умов свого існування і розвитку, що відображені у правах і свободах, принципах організації та функціонування державної влади. Народ має невідчужуване право визначати та змінювати форми і зміст свого державно-правового життя. Суверенітет народу нагадує всім владам про те, від кого вони отримують владу, а отже, — в ім'я кого цю владу зобов'язані використовувати [4, 28–29]. Відповідно, в реалізації влади певного виду саме через інститути представницької демократії влада народу делегується державним органам і здійснюється у різних формах, що в юридичній науці називають функціями державної влади. З цього випливає, що поділ державної влади — це поділ функцій держави [5, 23]. У свою чергу виокремлення та розподіл функцій державної влади відповідно до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади є, як вважають певні вчені в галузі конституційного права, нічим іншим, як розподілом окремих суб'єктивних прав держави, що в сукупності становлять єдину державну владу [6, 184–189].

У такий спосіб принцип поділу влади та його елементи необхідно розглядати у тісному зв'язку з принципом первинного народовладдя. Адже, як випливає з останнього, єдність джерела державної влади — народу, окреслює природу *єдності самої державної влади*, незважаючи на її конституційний розподіл за органами. Тому термін «поділ влади» є умовним, оскільки державна влада, що поді-

ляється на різні гілки та представлена різними видами органів, як носій суверенітету завжди була та залишається єдиною і нероздільною, підкореною загальнодержавним інтересам і волі народу [7, 10]. У свою чергу виникає потреба у побудові державної влади таким чином, щоб уникнути зосередження всіх функцій влади в одному органі. Так, наприклад, виокремлення судової влади, як свого часу писав Р. Ієрінг, є принциповим самообмеженням державної влади. Законодавча та виконавча гілки, які завжди були втіленням влади, добровільно звузили межі своїх повноважень [8, 23]. У такий спосіб застосовується певний механізм розподілу таких функцій, який дістав своє відображення в окремих елементах принципу поділу влади. Зокрема, до таких елементів належить розмежування предметів відання та повноважень між вищими органами державної влади, а також врівноваження гілок влади (стримування та протидіа).

Отже, загальний зміст та значення принципу поділу влади полягає у розробленні функцій законодавства, управління і правосуддя, у наділенні цими функціями різних органів, у забороні здійснення функцій належних одному органу іншим органом влади та у взаємному контролі й обмеженні влади [9, 4]. За умов сучасного конституціоналізму принцип поділу влади в контексті кожного виду влади має таке політико-правове навантаження та напрями врегулювання на конституційному рівні: проведення розподілу функцій державної влади за окремими системами органів; визначення та закріплення відповідно до виокремлених функцій державної влади певної компетенції та повноважень за певними органами державної влади; забезпечення самостійності кожного органу державної влади в реалізації держав-

них функцій та під час здійснення відповідних повноважень; встановлення механізму стримувань та протидіа шляхом визначення контрольних повноважень однієї системи органів державної влади щодо іншої.

Вказаний зміст та елементи принципу поділу державної влади, відповідно, і визначають роль та місце кожного її виду, зокрема судової влади. Адже судова система як сукупність органів стає судовою владою лише тоді, коли вона наділяється певними можливостями впливу на інші гілки влади, «включається» до системи стримувань і протидіа, які перешкоджають узурпації всієї державної влади якою-небудь із її гілок [10, 20]. Також, говорячи про систему поділу влади у демократичній державі та про роль судової влади в державах перехідного типу, слід мати на увазі такий аспект, як функція нейтралізації судовою владою протистояння між виконавчою та законодавчою гілками влади. Так, висловлюючи тезу про єдність державної влади, переважна більшість фахівців розглядають її не стільки як практично-правову реальність, скільки як мету або теоретичну умову існування державної влади. Щодо політико-правової реальності, то навіть у багатьох розвинених демократичних державах спостерігаємо протистояння між законодавчою та виконавчою владою, не говорячи вже про ті гранично конфліктогенні форми, яких зазначене протистояння набуває в посттоталітарних країнах [1, 62].

Сфера дії судової влади насамперед відрізняється специфікою завдань, які держава ставить перед судовими органами, а також основними їх функціями. Так, на відміну від законодавчої та виконавчої влади, до функцій судової влади не належить створення нормативно-правового регулювання

(хоча інколи з цим можна посперечатися, оскільки є таке явище, як судовий прецедент, постанови Пленуму Верховного Суду України тощо). Натомість, до виняткової компетенції судової влади належить здійснення судового та конституційного контролю за таким регулюванням інших гілок державної влади. Крім цього, з огляду на трактування змісту діяльності зі здійснення «правосуддя» судової влади, в реальних правовідносинах, як наголошується в юридичній літературі, саме за нею залишається остаточна відповідь, що є справедливістю, та чи відповідає те чи інше явище праву [11, 21–24].

Окремо серед аспектів взаємовідносин судової влади з іншими гілками влади необхідно згадати про право законодавчої ініціативи. Так, у науковій літературі вже давно цілком обґрунтовано обговорюється питання наділення судової влади (в особі, наприклад, такого її представника, як Верховний Суд України) правом законодавчої ініціативи. Зокрема, вважається, що, здійснюючи функції правосуддя та судового, особливо адміністративного, контролю, судді раніше за всіх бачать ефективність або недосконалість тієї чи іншої правової норми, яка регулює вирішення правового конфлікту в суспільстві. Іншим важливим критерієм такої оцінки вбачається наявність в реалізації судової влади функцій аналізу та узагальнення судової практики вищими судовими ланками України, де яскраво відображаються проблеми недосконалості законодавства [12, 23]. У цілому, погоджуючись із необхідністю вдосконалення конституційно-правових норм у цій сфері, зокрема наділенні окремих представників судової влади правом законодавчої ініціативи, вважаємо особливо актуальним це впровадження у системі су-

дового контролю. Зокрема, саме під час розгляду публічно-правових спорів (справ, конфліктів) органи судової влади отримують можливість «зафіксувати» не лише «статичні» недоліки функціонування органів інших гілок державної влади (у вигляді, наприклад, недосконалості чи невідповідності окремих правових норм), а й побачити їх «динамічний» бік (у разі неефективної діяльності ланок державного механізму, наділених владними повноваженнями).

У свою чергу, «зворотні» аспекти стримувань та противаг законодавчої та виконавчої влади щодо судової влади обмежуються лише загальнорегулятивними діями встановлення засад реалізації судової влади (на конституційному та законодавчому рівні) та участю в організації судової влади, зокрема в формуванні суддівського корпусу. Окремо необхідно зазначити про аспект авторитетності, примусової сили судової влади, що частково залежить від якості позиціонування себе в суспільстві з боку самої судової влади, а частково забезпечується саме виконавчою гілкою влади — зокрема, в частині виконання рішень суду.

Так, на думку О. Абросімової, серед різноманіття відносин «парламент — суд» слід виокремити дві значущі групи. Першу становлять відносини, що складаються у процесі формування судової системи, де, у свою чергу, можна побачити дві підгрупи: 1) відносини в галузі законодавчого регулювання інституціональних проявів судової влади або установчі; 2) відносини в галузі законодавчого регулювання динамічних проявів судової влади або регулятивні. Другу самостійну групу становлять відносини, що складаються у процесі формування суддівського корпусу [13, 102]. Зокрема, в Україні відповідно до норм Основного Закону

до повноважень Верховної Ради України належить обрання суддів безстроково до судів загальної юрисдикції та призначення і звільнення третини складу Конституційного Суду України (ст. 85 пункти 26, 27 Конституції України).

Натомість згідно з конституційно-правовими засадами серед представників виконавчої влади основним суб'єктом «впливу» та врівноваження судової влади необхідно вважати Президента України. Так, у правовідносинах, що виникають між Президентом і судовою владою, також слід виокремити повноваження щодо формування суддівського корпусу — зокрема, перше призначення на посаду судді строком на п'ять років та призначення шести суддів до складу Конституційного Суду України (ст. 128 та п. 22 ст. 106 Конституції України), а також повноваження щодо створення судів (п. 23 ст. 106 Конституції України). Так, відповідно до п. 1 ст. 20 Закону України «Про судоустрій України» суди загальної юрисдикції утворюються і ліквідуються Президентом України за поданням Міністра юстиції України, погодженим із Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеціалізованого суду.

Наступним аспектом взаємодії судової та виконавчої гілок влади є сфера виконання судових рішень. Відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» від 21 квітня 1999 р., норми якого врегульовують зазначену діяльність, виконавче провадження є завершальною стадією судового провадження. Виконання судових рішень має примусовий характер та здійснюється посадовими особами Державної виконавчої служби, що є структурним підрозділом Міністерства юстиції України, та інших органів виконавчої влади. Державний

виконавець як посадова особа, продовжуючи реалізацію державної влади (від судової до виконавчої), при цьому, однак, обмежений у свавіллі. Всі повноваження державних виконавців чітко окреслені в законодавстві. Зокрема, державний виконавець зобов'язаний прийняти до виконання виконавчий документ (наприклад, постанову суду) і відкрити виконавче провадження, якщо не закінчився строк пред'явлення виконавчого документа до виконання і цей документ відповідає вимогам, передбаченим законодавством, та пред'явлений до виконання до органу державної виконавчої служби за належним місцем виконання рішення (ч. 1 ст. 24 Закону України «Про виконавче провадження»). У такий спосіб представник виконавчої влади, від якого залежить виконання рішення суду, «володіє серйозними можливостями з перерозподілу владності у правовідносинах, що складаються у рамках механізму стримувань і противаг, адже без його діяльності судові рішення — усього лише листок паперу» [14, 139]. Тобто діяльність органів виконавчої влади з виконання судових рішень є логічним продовженням реалізації єдиної державної влади, що бере свій початок у судовій діяльності.

Окремо слід звернути увагу на ті сутнісні ознаки, що окреслюють природу та структуру, власне, судової влади у системі поділу влади. Зокрема, йдеться про незалежність судової влади від впливу будь-яких представників інших гілок влади, принцип недоторканності суддів, заборону суміщати посаду судді з іншими посадами в державному апараті та інститут суддівського самоврядування з притаманними лише йому важелями впливу на процес реалізації судової влади.

Незалежність і самостійність судової влади є запорукою її належного функціонування та виконання закріпленого за нею призначення. При цьому особливість судової влади полягає в тому, що вона надається судді особисто. І це, як зазначав В. Стефанюк, вимагає конституційних гарантій незалежності судді при прийнятті рішень від будь-яких вказівок чи чужого впливу, в тому числі з боку судів вищого рівня. Безперечно, під незалежністю судді слід розуміти і свободу від державного, депутатського, партійного чи іншого громадського впливу [15, 90]. Але судова влада, що за наведеним визначенням має бути вільною від державного впливу, водночас, сама є видом державної влади. Звідси, корегуючи попередньо наведене визначення В. Стефанюка щодо незалежності судді, зауважимо, що судова влада у своїй реалізації має бути вільною, насамперед, від впливу представників інших гілок влади. Тобто їх взаємодія та «вплив» мають обмежуватися лише конституційно встановленими елементами механізму стримувань та противаг. Зокрема, наприклад, такі форми взаємодії представників законодавчої та судової влади, як запит чи звернення народного депутата України до судді з питань здійснення право-

суддя у конкретній справі, слід розцінювати як втручання у судову діяльність. Про це також йдеться у п. 9 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про незалежність судової влади» від 13 червня 2007 р. № 8.

Отже, завершуючи розгляд питань судової влади як виду державної влади та її місця в системі поділу влади, необхідно зазначити, що судова влада зі здобуттям Україною незалежності зазнала найбільш значущих змін порівняно з іншими гілками влади. Зокрема, майже з чистого аркуша були створені та запроваджені принципово нові засади її організації та функціонування, що започаткували шлях України до правової та демократичної держави. Крім цього, зусиллями всієї державної влади була розбудована розгалужена система судів загальної юрисдикції, в тому числі із запровадженням спеціалізації судів та окремих суддів. І, нарешті, було утворено окремий специфічний орган судового конституційного контролю — Конституційний Суд України, що втілює найбільш значущі аспекти механізму стримувань та противаг у системі поділу влади шляхом оцінки конституційності актів вищих органів державної влади.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Француз Т. І. Політико-правові проблеми становлення і розвитку судової влади в незалежній Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13 / Одеська нац. юрид. акад. — Одеса, 2001. — 193 с.
2. Аристотель. Политика. Соч. : в 4 т. — М., 1983. — Т. 4. — 618 с.
3. Монтескье Ш.-Л. О духе законов / сост., пер. и коммент. А. В. Матешук. — М., 1999. — 672 с.
4. Лебедев В. М. Судебная власть в современной России : проблемы становления и развития. — СПб., 2001. — 384 с.
5. Митровка Ярослав. Поняття принципу поділу державної влади // Юридична Україна. — 2007. — № 7. — С. 20–24.
6. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / под ред. В. А. Томсинова. — М., 2004. — 312 с.
7. Цвік М. В., Дашковська О. Р. Про сучасне трактування теорії розподілу влад // Проблеми законності. — Х., 1993. — С. 10–15.
8. Иеринг Р. Борьба за право. — М., 1991. — 64 с.
9. Стефанюк В. Становлення судової влади в умовах створення правової держави // Радянське право. — 1991. — № 7. — С. 4–7.
10. Михайловская И. Б. Судебная власть в системе разделения властей // Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. — М., 2003. — С. 13–27.

11. Дегтярев С. Л. Развитие конфликтной ситуации при реализации судебной власти // Арбитражный и гражданский процесс. — 2007. — № 1. — С. 21–24.
12. Штогун Сергій. Судова влада та право законодавчої ініціативи // Юридична Україна. — 2008. — № 11. — С. 22–25.
13. Абросимова Е. Б. Суд и парламент // Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. — М., 2003. — С. 101–123.
14. Абросимова Е. Б. Суд и исполнительная власть // Судебная власть / под ред. И. Л. Петрухина. — М., 2003. — С. 123–141.
15. Стефанюк В. С. Суддівська незалежність не є особистим привілеєм суддів, а є способом захисту публічних інтересів // Адвокат. — 1996. — № 2. — С. 90–92.

Вийшло друком видання:

Селіванов А. О.

**Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. — К. :
УАІД «Рада», 2009. — 560 с.**



Наукові й практичні статті автора складають за своїм змістом оригінальну роботу з конституційної, судової, адміністративної та публічно-правової проблематики, яка також торкається прав і свобод громадянина стосовно органів влади. Okремо сформований розділ конституційної юрисдикції відображає актуальні питання дослідження верховенства права як принципу праворозуміння і правозастосування. Широкий діапазон наукових поглядів автора привертає увагу до найбільш складних питань правової політики, що безпосередньо стосуються формування законодавства у сфері діяльності органів місцевого самоврядування, банківських установ, а також інших питань правового регулювання суспільних відносин.

Полемічний характер роботи посилює інтерес до автора та його наукової праці, що сприятиме приверненню уваги широкого кола не тільки правознавців і політологів, а й допитливих читачів, які цікавляться сучасними проблемами права та держави.

Замовляйте видання за телефонами:

0(44) 537-51-20, 537-51-21

або електронною поштою

sales@inyure.kiev.ua

http://shop.inyure.kiev.ua

ДО ПИТАННЯ АКТУАЛІЗАЦІЇ ТЕСТУВАННЯ ПРИ ДОБОРІ СУДДІВСЬКИХ КАДРІВ



Л. СКОМОРОХА

*завідувач відділу підготовки матеріалів
про призначення суддів Вищої ради юстиції*

Гарантією існування ефективної та дієвої судової влади насамперед є її суб'єктний склад. Судді — носії судової влади, мають бути втіленням справедливості, демократичності, неупередженості при здійсненні правосуддя. Ступінь довіри народу до влади визначає рівень демократизації суспільства, його відношення до таких понять, як патріотизм, відданість, єдність навколо загальнодержавних ідей та цілей, прагнення до розбудови єдиної й неподільної держави, яка зможе гарантувати своїм громадянам добробут та процвітання.

Держава має організовувати роботу судових органів так, щоб звернення до них не викликало сумніву в їх справедливості та чесності, а прийняття судових рішень не набувало комерційного характеру, і головною метою їх діяльності все-таки був би захист порушених прав і свобод людини і громадянина, та чітке виконання приписів закону.

Відповідно до Бангалорських принципів поведінки суддів, незалежність суддів є необхідною умовою існування правової держави і основоположною гарантією чесного правосуддя. Тому суддя повинен підтримувати і берегти свою незалежність, як особистості й як судді [1].

© Л. Скомороха, 2009

Останнім часом активно обговорюється введення тестової системи на етапі складання кандидатом кваліфікаційного іспиту. Чинне законодавство не передбачає проведення кваліфікаційного іспиту у формі відповідей на тестові завдання. Згідно зі ст. 91 Закону України «Про судоустрій України» [2] кваліфікаційний іспит має три складові: виконання кандидатом письмового завдання, співбесіду з кандидатом і постановки йому запитань в усній формі і підміняти будь-яку з них тестовим завданням було б недоцільно.

Необхідно наголосити на тому, що введення тестової форми можливе лише за умови внесення відповідних змін до законів України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів» щодо системи підбору суддівських кадрів на етапі кваліфікаційного іспиту. Запровадження тестової системи, замість існуючого кваліфікаційного трьохскладового іспиту, не поліпшить існуючий порядок виявлення рівня професійної підготовки кандидата до судової роботи, а навпаки, призведе до нівелювання процесу виявлення здібностей претендента до аналітичного мислення, здатності правильно та юридично грамотно давати відповіді

на поставлені запитання. Тест передбачає вибір одного із запропонованих варіантів відповідей, що позбавляє можливості з'ясувати системність та повноту знань кандидата.

Професіоналізм судді — це сукупність знань, інтелекту, культури, морально-психологічних якостей, які йому необхідні для повноцінного здійснення правосуддя. І правильно оцінити ступінь готовності кандидата до такої відповідальної роботи — першочергова і важлива частина роботи кваліфікаційних колегій суддів [3].

У сучасних умовах, за яких особа перебуває під постійним тиском суспільних, економічних та політичних проблем, і при цьому повинна дотримуватися законодавчо встановлених норм і правил поведінки, одним із головних факторів дотримання особою адекватної реакції на всі перипетії сьогодення є її стійка психоемоційність.

Посада судді є однією зі складних та багатограних, що вимагає максимальної концентрації як професійних знань, так і моральних якостей особи. Якщо перевірку професійних якостей кандидата на посаду судді згідно з чинним законодавством має здійснювати відповідна кваліфікаційна комісія суддів, то до з'ясування спроможності особи витримати емоційне напруження законодавство не має жодних вимог. Водночас слід наголосити на тому, що суддя перебуває під постійним психологічним тиском як з боку сторін, кожна з яких переважно переконана у своїй правоті, так і, як з'ясовується останнім часом, з боку інших суб'єктів, які зацікавлені у вирішенні судової справи на ту чи на іншу користь залежно від їх інтересів. За таких умов суддя має бути не лише професіоналом, а й високоморальною, психологічно стійкою людиною.

Російська вчена А. Ізваріна звертає увагу на те, що при розгляді кандидатур на посади суддів кваліфікаційні колегії в Російській Федерації, як правило, перевіряють, крім професійних, суб'єктивні якості кандидатів: рівноваженість, порядність, коректність, чуйність, вміння викладати власну думку, рішучість при відстоюванні своєї позиції, внутрішня культура [4].

Українським законодавством встановлено, що відповідна кваліфікаційна комісія суддів перевіряє відповідність кандидатів у судді вимогам, встановленим законом, проводить їх кваліфікаційне атестування і дає висновок про підготовленість до судової роботи кожного кандидата. Кваліфікаційне атестування, зокрема, полягає в оцінці професійного рівня кандидата шляхом проведення кваліфікаційного іспиту, який, у свою чергу, полягає у виявленні знань та рівня професійної підготовки кандидатів у судді, рівня його готовності здійснювати правосуддя з питань юрисдикції відповідного суду.

Вирішуючи питання про рекомендацію кандидата для призначення (обрання) на посаду судді, кваліфікаційна комісія суддів повинна враховувати як рівень його професійних знань, так і особисті та моральні якості кандидата.

Російський учений М. Клеандров звертає увагу на те, що для зайняття посади судді (за умови інших рівних параметрів) людина має бути наділена такими якостями: особиста чесність, високий інтелект і культурний рівень, принциповість, раціональність, вдумливість, енергійність, цілеспрямованість, об'єктивність, доброта, неупередженість, рівноваженість, справедливість, незворушність, емоційна стійкість, сумлінність, завзятість, незалежність, організованість, непідкупність,

гуманізм, старанність, працьовитість, доброзичливість, терпимість, витримка, комунікабельність, здатність застосувати судову владу розумно та ін.

І навпаки, такий «набір» властивостей душі, характеру, як надмірність, чванство, злобність, грубість, мстивість, орієнтовність на престижне становище, недбалість, незібраність, імпульсивність, некомунікабельність, низький рівень інтелекту і культури (зокрема, зверхнє ставлення до правової культури, правовий нігілізм і цинізм), схильність до стереотипного мислення і таке інше, повинні закрити особі шлях до суддівського крісла [5].

На думку Н. Колокової, в умовах, що склалися, необхідно з максимальною об'єктивністю виявити осіб, здатних здійснювати судову діяльність за їх професійними, індивідуально психологічними і моральними якостями. Для цього потрібні нові підходи до добору кандидатів на посади суддів, одним із яких повинно стати психодіагностичне обстеження осіб, які претендують на посаду судді [6].

Також заслуговує на увагу думка російського вченого С. Гришина щодо застосування на практиці психофізичного тестування кандидатів у судді, зокрема, з метою запобігання при прийнятті рішень кваліфікаційними колегами про рекомендацію кандидата на посаду судді необхідно, на його думку, мати відомості не лише про обставини, які перешкоджають призначенню на посаду, а й мати дані, що свідчать про його придатність для майбутньої професії.

У зв'язку з цим стає обов'язковим психофізичне тестування кандидата, складання його психологічного портрету, який дає можливість оцінити, чи придатний він до діяльності щодо здійснення правосуддя. Сучасні методики дозволяють це робити без при-

ження гідності особистості й будь-якої загрози для її репутації [7].

Такої самої думки дотримуються й інші російські фахівці, зокрема В. Павловський та О. Степанов, наголошуючи на тому, що за результатами проведення експерименту з психодіагностичного обстеження кандидатів були визначені чотири професійно важливі якості, необхідні для успішної роботи суддею: індивідуальні якості судді, характерологічні, комунікативні та особливості самооцінки. До них належать: чесність, принциповість, обов'язковість, добросовісність, здатність до глибокого всебічного аналізу та прогнозованість, наполегливість, відповідальність за свої дії й рішення, емоційна врівноваженість, повага до особистості, нервово-психологічна врівноваженість особистості, витривалість, висока працездатність, витримка щодо стресів, високий рівень самоконтролю над емоціями, адаптивні властивості нервової системи, процесуальна самостійність і персональна відповідальність [8].

З огляду на доцільність використання міжнародного досвіду, можна звернутися до Міжнародної науково-практичної конференції «Підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації з метою забезпечення інноваційного розвитку економіки» [9], яка відбулася на теренах Білоруського інституту системного аналізу та інформаційного забезпечення наукової сфери у Мінську в 2006 р., де йшлося про те, що в Республіці Білорусь зростають вимоги до суддів — носіїв судової влади, зокрема до рівня їх професійної підготовки, особистих якостей, стану психічного і фізичного здоров'я. Від судді вимагається не лише високий професіоналізм, тобто глибокі правові знання, а й відповідний комплекс комунікативних якостей, властивостей

особи, необхідні для успішної судової діяльності.

Одним зі шляхів створення умов для ефективного й якісного здійснення правосуддя є впровадження системи професійного психологічного відбору кандидатів на посаду судді.

З метою підвищення ефективності роботи з кадрами президія Вищого господарського суду Республіки Білорусь 27 листопада 2003 р. прийняла постанову, відповідно до якої передбачалось проведення експерименту з психологічного діагностування суддів і спеціалістів. Такий експеримент проводився з метою: 1) визначення доцільності застосування психофізіологічного обстеження кандидатів на посаду судді, спеціаліста в роботі з кадрового забезпечення судів; 2) визначення професійно важливих якостей, необхідних для успішної роботи суддею; 3) розробки механізму проведення психофізіологічного обстеження з дотриманням принципу добровільності, науковості, об'єктивності, конфіденційності.

З метою забезпечення проведення обстеження було здійснено розміщення й оснащення кабінетів індивідуально-психологічного навантаження і поновлення, психологічної реабілітації. В них використовувалися методи рухової терапії, біомеханічної стимуляції та інших апаратних технологій (кабінети з тренажерами силової витривалості, індивідуально-психічного навантаження і поновлення, настільний теніс).

Під час атестації суддів і спеціалістів проводилось психофізіологічне тестування.

При проведенні обстеження були сформульовані завдання відбору: 1) виявлення серед кандидатів на посаду судді осіб із нервово-психічною невідповідністю і таких, що перебувають у стані дезадаптації (порушення

приспосовування організму людини до змін навколишнього середовища, які виявляються в неадекватних психічних, фізіологічних реакціях); 2) оцінка психологічної придатності кандидатів; 3) виявлення осіб з асоціальними нахилами, з корисливою мотивацією, а також таких, що вживають психоактивні речовини (речовини, які викликають звикання і залежність при їх систематичному прийомі — алкоголь, наркотичні речовини, лікарські препарати та ін.).

Пропозиції про проходження психофізіологічного обстеження кандидатами на посаду судді сприймалися загалом позитивно.

Результати обстеження визначалися такими формулюваннями: «відповідає», «відповідає взагалі», «відповідає частково», «не відповідає», «рекомендований», «умовно рекомендований», «нерекомендований» або «рекомендований в першу чергу», «рекомендований взагалі», «рекомендований умовно», а також «протипоказань зарахування на посаду не має», «при зарахуванні на посаду судді враховувати особисті якості».

Діагностика дає змогу виявляти вродженні здібності до успішної діяльності на посаді судді й можливості, які сформувалися на рівні пізнавальних характеристик і соціально-психологічних компонентів професійно-важливих якостей суддів.

У 2004 р. була розроблена комплексна методика, що дає змогу ефективніше діагностувати виробничий стан суддів. Методика містить дві складові: психофізіологічне тестування і соціально-виробниче інтерв'ю. В інтерв'ю виявляються деякі характерологічні показники, суб'єктивно-особисті оцінки доцільності, форми проведення психологічного і психофізіологічного тестування. Всі вис-

ловлювання обстежуваних фіксуються психологом або безпосередньо в бесіді, або в наступному відтворенні.

Інтерв'ю починається як попередня співбесіда до процедури психологічного тестування і продовжується у вигляді спілкування при 2-годинному проходженні тестів. Фіксуються експресивні коментарі кандидатів і висловлювання при тестуванні, оцінюється кількість звернень за роз'ясненням, форма і сутність обурень, претензій та інших проявів невпевненості у собі, тенденціозності, амбітності та ін. Результати спостережень за поведінкою кандидата, всі його коментарі, висловлювання і побажання оформлюються у формі єдиного протоколу. Форма організації інтерв'ю обговорюється і постійно удосконалюється спільними зусиллями керівників і співробітників Вищого господарського суду і Республіканського центру. Нова інформація, отримана в службовому інтерв'ю, підсумовується з базовою психофізіологічною інформацією й утворюється початковий варіант виробничого паспорту.

На підставі аналізу психологічних характеристик осіб, які пройшли тестування, виявлені підвищена підозрілість, потайність, непереборимі спроби соціального моделювання себе на фоні доволі високої хронічної стомленості й перепрацювання, а також у деяких осіб, що тестувалися, наявність психосоматичних проблем через притаманну тривожність, підозрілість, схильність до сумнівів і невпевненість у прийнятті рішень при прагненні до порядності у взаємовідносинах з оточенням.

Професія судді є однією з найскладніших юридичних професій. У діяльності судді реалізується велика кількість спеціальних якостей і навичок, що входять до структури особистості,

та які визначають її творчий потенціал, а також індивідуальний стиль роботи. Суддя, здійснюючи державну діяльність, є носієм судової влади, його робота пов'язана з високими психоемоційними навантаженнями, особливо на сьогодні.

При призначенні особи на посаду судді постає питання щодо шляхів і методів отримання необхідної інформації стосовно претендента на суддівську посаду як професійного, так і особистого характеру.

Важливо, щоб на посаду судді призначались не випадкові люди, а такі, що за своїми психологічними якостями могли б справитися з покладеними на них функціями. Необхідні нові підходи до добору кандидатів на посаду судді, одним із яких може слугувати психофізіологічне тестування.

Проведення психофізіологічного обстеження при доборі кандидатів на посаду судді у формі тестування може стати позитивною складовою у процесі формування професійного суддівського корпусу.

Важливим є той факт, що відмова в рекомендації в призначенні на посаду судді за результатами цього добору захищає як самого кандидата від непосильної за психоемоційними і психофізичними параметрами діяльності, знижуючи ризик виникнення у нього психосоматичних захворювань, так і суспільство від негативних наслідків його професійної невідповідності. Комплексне психофізіологічне обстеження кандидатів на посаду судді дає змогу глибше й об'єктивніше оцінити їх особисті якості, відповідність вимогам професійної діяльності з високою вірогідністю прогнозувати професійний успіх.

Якщо розглядати питання тестування саме в рамках перевірки професійного рівня претендента, є цікави-

ми позиції, викладені в законодавстві Киргизької Республіки відповідно до Закону Киргизької Республіки «Про Статус суддів Киргизької Республіки» від 9 липня 2008 р. [10], зокрема, що кваліфікаційний іспит проводиться Національною радою з метою визначення професійної підготовки і знань претендента з різних галузей права.

Іспит складають претенденти, які не є суддями і не мають суддівського стажу роботи, а також не мають сертифікату, що підтверджує проходження іспиту. Сертифікат, дія якого не закінчилась, діє незалежно від зміни прохідного балу.

Іспит призначається головою Національної ради. Про дату, час і місце проведення іспиту претенденту повідомляється не пізніше п'яти днів до дати його проведення. Іспит проводиться у формі проходження претендентами комп'ютерного тестування по питаннях з різних галузей права і вирішення завдань із судової практики.

Результати тестування і вирішення задач оцінюються за загальною кількістю балів, набраних претендентом.

Тестові завдання і задачі з судової практики, прохідний бал і порядок проведення кваліфікаційного іспиту щорічно визначається Національною радою.

Претенденти мають право до проходження іспиту ознайомитися з тестовими завданнями і типовими задачами. Під час іспиту претендент має право користуватися збірниками нормативно-правових актів.

Претендент вважається таким, що пройшов перший тур, якщо сума балів, набраних за результатами тестування і рішення задач, буде рівною або перевищуватиме встановлений прохідний бал. Претенденту, який пройшов перший тур конкурсу, видається сертифікат за зразком, встановленим

Національною радою. Сертифікат підписується головою Національної ради, засвідчується гербовою печаткою Судового департаменту і є дійсним протягом трьох років.

Претендент, який не набрав прохідний пороговий бал, вважається таким, що не склав кваліфікаційний іспит і може брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади судді місцевого суду не раніше, ніж через два роки.

Розглядаючи питання запровадження нових шляхів та методів процедур призначення суддів, доцільно використовувати проведену роботу європейськими спеціалістами, зокрема Європейською комісією за демократизацію через право (Венеціанська комісія) надано висновок (№ 401/2006) щодо законопроекту про судоустрій та законопроекту про статус суддів в Україні, схваленого Венеціанською комісією на її 70-й пленарній сесії (Венеція, 16–17 березня 2007 р.) [11].

Європейська комісія звернула увагу на те, що у деяких відношеннях процедура першого призначення суддів є недостатньо прозорою, в п. 5.3 вказаного висновку Комісією зазначено, що статті 46–49 законопроекту про статус суддів визначають процедуру атестації, яка полягає в сертифікації для визначення того, чи підходить суддя для кар'єрного підвищення з одного рівня на інший. Цю процедуру контролює Вища кваліфікаційна комісія. Відповідно до ч. 4 ст. 49 законопроекту про статус суддів кваліфікаційні тести мають проводитися, щоб перевірити знання професійного судді, визначити рівень кваліфікації судді, його спроможність підвищувати професійний рівень та здійснювати правосуддя, у тому числі в судах вищого рівня. Передбачено співбесіду, що стосується «фактичного здійснення суддею пра-

восуддя і виконання ним посадових обов'язків». Очевидно, що ця процедура може серйозно впливати на суддів, що сподіваються на підвищення на посаду вищого рівня. Тому дуже важливо, щоб критерії для такого оцінювання були дуже чітко визначені й не порушували принципу індивідуальної незалежності суддів. Стосовно рішень, прийнятих однією з кваліфікаційних комісій для судів нижчого рівня, існує можливість оскарження до Вищої кваліфікаційної комісії.

Для того щоб зробити систему кар'єрного просування об'єктивнішою, призначення суддів на іншу посаду, особливо на вищу посаду, має здійснюватися на конкурсній основі, можливо, шляхом заповнення вакантних посад, що існує в цей момент, за допомогою регулярних та анонімних конкурсів.

В Україні має відбутися стандартизація кваліфікаційних вимог відповідно до міжнародних норм та національної судової системи. Порядок призначення суддів повинен регламентуватись відповідними законодавчими актами, які мають силу закону, породження неймовірної кількості відомчих і міжвідомчих актів призводить до неузгодженості в діях відповідних органів та окремих посадових осіб, які повинні забезпечувати прозорість та неупередженість процедури формування суддівського корпусу.

Незалежність судової гілки влади зумовлює незалежність суддів, які персоніфікують судову владу, яка, у свою чергу, може слугувати індикатором, що визначає ступінь довіри народу до влади.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Бангалорские* принципы поведения судей (разработаны председателями верховных судов ряда государств и утверждены 25–26 ноября 2002 г. Комиссией ООН по правам человека) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2005. — № 3. — С. 153.
2. *Про судоустрій* України : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180.
3. *Доповідь* Голови Вищої кваліфікаційної колегії суддів Російської Федерації В. Кузнецова на VI Всеросійському з'їзді суддів // www.vkks.ru
4. *Изварина А. Ф.* Судебная власть в Российской Федерации : содержание, организация, формы. — Ростов н/Д, 2005. — С. 49.
5. *Статус* судьи : учеб. пособ. / М. И. Клеандров. — Новосибирск, 2000. — С. 88–89.
6. *Тарасова Ю. М.* Профессиональный психологический отбор кандидатов на должности федеральных судей : дис. ... канд. юрид. наук : 19.00.03. — СПб., 2005. — С. 34.
7. *Гришин С.* Требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи // Российская юстиция. — 2003. — № 12. — С. 23–24.
8. *Павловский В., Степанов О.* Судебной системе требуется психолог // Российская юстиция. — 2004. — № 1. — С. 52.
9. *Матеріали* Міжнародної науково-практичної конференції «Підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації з метою забезпечення інноваційного розвитку економіки» // www.belisa.org.by/ru
10. *О статусе* судей Киргизской Республики : Закон Киргизской Республики от 9 июля 2008 г. // Эркин Тоо. — 2008. — № 51.
11. *Висновок* щодо законопроекту «Про судоустрій» та законопроекту «Про статус суддів в Україні» // www.venice.coe.int

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ



О. ЯЩУК
(*Класичний приватний університет*)

Необхідною умовою розбудови правової держави та функціонування демократичного суспільства є належний рівень організації боротьби з правопорушеннями. Щодо цього важливе місце поряд з іншими засобами в механізмі державного примусу відводиться адміністративній відповідальності, адже нині на один вчинений злочин припадає десятки вчинених адміністративних проступків, що тягнуть за собою накладення адміністративних стягнень, а у передбачених КпАП України випадках можуть застосовуватись і заходи впливу.

Проблематиці інституту адміністративної відповідальності були присвячені наукові праці відомих теоретиків права, зокрема, таких як І. Самощенко, В. Манохін, Д. Керімов, М. Марченко, Б. Лазарева та інших; вітчизняних учених-адміністративістів: В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, Є. Додіна, С. Ківалова, А. Комзюка та багатьох інших. Проте й досі не розроблено єдиного визначення адміністративної відповідальності, яким, на мою думку, необхідно доповнити ст. 9 КпАП України, яка не розкриває суті адміністративної відповідальності, хоча глава 2 Загальної ча-

© О. Ящук, 2009

стини називається «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» [1]. Це обумовлює актуальність спроби знайти єдине визначення поняття «адміністративна відповідальність».

По-різному це поняття трактується і в теорії. Найвідомішою серед учених-адміністративістів є концепція «санкційної» адміністративної відповідальності. За визначенням О. Якуби, це відповідальність громадян та посадових осіб перед органами виконавчої влади, а у випадках, визначених законом, перед судом, а також громадськими організаціями за винне порушення адміністративно-правових норм, що проявляється в застосуванні до порушників адміністративних санкцій. Приєднуємося до думки В. Севрюгіна, який вважає, що адміністративна відповідальність і адміністративна санкція — це різні правові категорії, хоча і тісно пов'язані між собою. Адже реалізація санкцій є характерною ознакою адміністративної відповідальності, яка завдає винній особі моральної або матеріальної шкоди [2, 62].

Так, М. Студенікіна зазначає, що «під адміністративною відповідальністю найчастіше розуміється застосування... частини заходів адміністрати-

вного примусу, а саме — адміністративних стягнень».

На думку І. Галагана, «під адміністративною відповідальністю слід розуміти застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами і службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, які містять державний і громадський осуд, засудження їх особи і протиправного діяння, що виявляється у негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і мають на меті їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорону суспільних відносин у сфері радянського державного управління».

Г. Бондаренко вважає, що «адміністративна відповідальність — це форма реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і зазнавати за неї несприятливих наслідків, передбачених санкцією правової норми».

С. Гончарук зазначає: «Адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності — це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку».

У багатьох працях, що так чи інакше стосуються питань адміністративної відповідальності, автори (Ю. Козлов, Л. Коваль та ін.) взагалі не наводять поняття адміністративної відповідальності, констатуючи той факт, що адміністративна відповідальність є різновидом юридичної, і виділяючи характерні ознаки цього виду відповідальності.

Як слушно зазначає К. Бельський, наукові визначення відіграють велику роль у правознавстві та практичному житті. Вони мають важливе теоретичне значення у процесі пізнання цієї конкретної галузі права, створення постійного капіталу галузі правознавства [3, 1–12].

У теорії існує два різновиди визначення адміністративної відповідальності: через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Перший обумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні прояви з боку закононеслухняних громадян — шляхом встановлення окремих заборон, відповідних правил тощо і адекватних санкцій (заходів покарання) стосовно порушників цих правил. В основі суб'єктивного підходу лежить особистий обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами (їх службовими особами) за своє протиправне діяння і понести відповідне покарання згідно з установленим законом порядком [4, 19]. Таким чином, на нашу думку, поєднуючи ці два підходи, можна сформулювати таке визначення: адміністративна відповідальність — це різновид юридичної відповідальності, що є специфічною формою реагування держави в особі уповноважених, компетентних органів на адміністративні правопорушення, і полягає у застосуванні до правопорушників адміністративних стягнень, які тяг-

нуть за собою обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру; а у випадках, передбачених КпАП України, — і заходів впливу.

Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності є складним соціально-правовим явищем, що характеризується як загальними ознаками, так і має свої специфічні властивості.

Адміністративна відповідальність як різновид юридичної відповідальності: має зовнішній характер; застосовується лише за вчинення правопорушення; пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів; визначена у нормах права [5, 77].

Для адміністративної відповідальності як самостійного виду правової відповідальності характерні такі властивості:

— адміністративна відповідальність є менш суворою, ніж кримінальна, адже не тягне судимості особи, до якої вона застосовується. Юридичною підставою для настання адміністративної відповідальності є окремий вид правопорушень — адміністративні проступки;

— засобами реалізації адміністративної відповідальності є самостійні юридично-репресивні (примусові) заходи — адміністративні стягнення, а щодо неповнолітніх правопорушників, у випадках, передбачених КпАП України, — заходи впливу;

— адміністративна відповідальність — це своєрідні правовідносини між органами (посадовими особами), що її застосовують, та правопорушниками, причому в таких правовідносинах відсутні елементи службового підпорядкування;

— певними правами щодо встановлення та застосування адміністративної відповідальності наділене значне коло державних органів (посадових осіб);

— це один із важливих адміністративно-правових інститутів, нормами якого значною мірою охороняється велика кількість суспільних відносин, урегульованих як адміністративно-правовими нормами, так і нормами інших галузей права;

— суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи (наприклад, при порушенні правил пожежної безпеки, законодавства про об'єднання громадян тощо) [4, 20–21]. Відповідно, є всі підстави для того, щоб цей вид адміністративного примусу вважати заходом, який, поряд з іншими (загальне регулювання, запобіжні та припинювальні адміністративно-примусові заходи), надає можливість здійснення державного нагляду за підприємницькою та іншою діяльністю не лише індивідуальних, а й колективних суб'єктів адміністративного права [6, 134];

— для застосування заходів адміністративної відповідальності чинне законодавство встановлює особливий процесуальний режим — адміністративне провадження у справах про адміністративні правопорушення або адміністративне судочинство [6, 134];

— адміністративне провадження на відміну від кримінального і цивільного проваджень значно спрощене, що дає можливість оперативно, без значних матеріальних витрат захистити права, свободи та законні інтереси громадян, організацій і держави, а також притянути правопорушника до відповідальності [7, 17];

— адміністративну відповідальність можна розглядати як сукупність матеріальних і процесуальних правовідносин. Кодифікованими актами, що регулюють суспільні відносини щодо застосування адміністративної відповідальності, є Кодекс України

про адміністративні правопорушення та Кодекс адміністративного судочинства України;

— адміністративну відповідальність відрізняє також порядок її встановлення. Згідно зі ст. 92 Конституції України встановлення адміністративної відповідальності належить до компетенції Верховної Ради України і регулюється виключно законами України;

— адміністративна відповідальність настає з досягненням особою 16 років [8, 6–7].

В адміністративній відповідальності знаходять вияв обидва аспекти правової відповідальності: позитивна (абсолютна) та ретроспективна. Перша, будучи безособовою, регламентується адміністративно-правовими нормами взагалі як обов'язок (правовий, соціальний) виконувати норми права, їх приписи, нести відповідальність за порушення таких, підлягати (добровільно чи примусово) дії адміністративних санкцій. Це ініціативне спрямування відповідальності виховує почуття права, морального обов'язку, внутрішньої потреби виконувати правові приписи, заборони.

Ретроспективна відповідальність є відповідальністю за адміністративний проступок, тобто за вже вчинене діяння [2, 65].

Адміністративній відповідальності притаманні такі принципи: 1) рівності всіх перед законом; 2) гласності; 3) законності; 4) індивідуалізації покарання; 5) гуманізму; 6) відповідальності за винне діяння; 7) невідворотності відповідальності; 8) відповідності провини і покарання [4, 22].

Важливим є питання про відмежування адміністративної відповідальності від кримінальної, дисциплінарної та цивільно-правової.

Законом передбачено конкретні ознаки, за якими кримінальне право-

порушення відрізняється від адміністративного. Зважаючи на це, для правильної кваліфікації правопорушень необхідно зіставити ст. 9 КпАП України і ст. 11 КК України, проаналізувати їх зміст і тільки після цього (й у поєднанні з фактичними обставинами вчинення правопорушення, з урахуванням наслідків протиправних діянь) вирішувати питання про притягнення винної особи до кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної тим, що суб'єкт адміністративного проступку не перебуває в службовій залежності від органу чи посадової особи, які притягають його до адміністративної відповідальності. Дисциплінарний проступок, що є підставою для притягнення винної особи до дисциплінарної відповідальності, — це протиправне діяння (дія або бездіяльність) працівника, який порушує встановлений на підприємстві, в організації чи установі внутрішній трудовий розпорядок. Цей проступок може виявитися в порушенні службової, у тому числі трудової, дисципліни й тягне за собою передбачену законодавством дисциплінарну відповідальність, виражену в накладенні керівником на винних дисциплінарних стягнень.

Дисциплінарні правопорушення здебільшого пов'язані зі службовими, трудовими обов'язками винної особи. Проте не завжди ця умова є необхідною для віднесення проступку до дисциплінарних. Наприклад, окремі дії працівників транспорту, вчинені під час виконання ними службових обов'язків, розглядають як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам).

При відмежуванні адміністративної відповідальності від цивільно-пра-

вової слід мати на увазі, що остання настає за порушення обов'язків, які випливають із цивільно-правових угод, тобто угод, що виникають між рівноправними сторонами, а адміністративна відповідальність навпаки, передбачає нерівність сторін [9, 173–174].

Отже, адміністративна відповідальність є важливим адміністративно-правовим інститутом, який є необхідним стимулом правомірної поведінки, сприяє вихованню почуття правового обов'язку перед суспільством та державою та підвищенню суспільно-політичної активності кожного громадянина. Вона застосовується ширше, ніж кримінальна чи дисциплінарна, оскільки адміністративні правопорушення вчиняються частіше, ніж злочини та дисциплінарні проступки. Зважаючи на це, необхідно постійно удосконалювати, реформувати законодавство про адміністративні правопорушення.

Адміністративна відповідальність має свої особливості: адміністративна

відповідальність є менш суворою, ніж кримінальна; засобами реалізації є адміністративні стягнення і заходи впливу; суб'єктами відповідальності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи; адміністративне провадження значно спрощене; це сукупність матеріальних і процесуальних правовідносин; особливий порядок встановлення.

Існує безперечна необхідність внесення змін до КпАП України у ст. 9 щодо доповнення її поняттям адміністративної відповідальності: адміністративна відповідальність — це різновид юридичної відповідальності, що є специфічною формою реагування держави в особі уповноважених, компетентних органів на адміністративні правопорушення, і полягає у застосуванні до правопорушників адміністративних стягнень, які тягнуть за собою обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру; а у випадках, передбачених КпАП України, і заходів впливу.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Кодекс* України про адміністративні правопорушення : чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 20 листопада 2008 р. — К., 2008. — 248 с.
2. *Адміністративне право* : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. — К., 2008. — 533 с.
3. *Матіос А.* Зміст та сутність адміністративної відповідальності // *Право України*. — 2006. — № 2.
4. *Адміністративна відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ)* : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. — К., 1995. — 43 с.
5. *Адміністративне право України* : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, Г. Ю. Гулевської. — К., 2008. — 216 с.
6. *Адміністративне право України* : конспект лекцій. — Ірпінь, 2005. — 248 с.
7. *Миколенко А. И.* Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособ. — 2-е изд., доп. — Х., 2006. — 352 с.
8. *Законодавство України про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство* : посіб. — К., 2007. — Вип. 12. — 158 с. (Матеріали для складання кваліфікаційних іспитів для отримання Свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю).
9. *Адміністративне право України* : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. — К., 2006. — 544 с.

ЩОРІЧНІ ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

21 –22 грудня 2009 р. у м. Харкові в приміщенні Академії правових наук України відбулися щорічні Загальні збори Академії, на яких було розглянуто важливі питання її життєдіяльності – підбиття підсумків її роботи в 2009 р., вирішення ряду організаційно-кадрових питань та проведення виборів нових членів Академії правових наук України.

З доповіддю «Про основні підсумки діяльності АПРН України та її завдання на перспективу» виступив президент Академії, академік НАН України В. Тацій. У доповіді йшлося про підсумки діяльності Академії в 2009 р., зокрема, про результати проведення фундаментальних наукових досліджень, підготовку наукових кадрів в установах Академії, співпрацю з органами державної влади, міжнародне співробітництво, створення Донецького та Західного регіональних центрів Академії правових наук України. Під час виступу президентом Академії представлено перший номер нового загальнонаціонального наукового видання – «Щорічник українського права», в якому публікуються найкращі статті у сфері держави та права академіків та членів-кореспондентів Академії правових наук України, інших провідних науковців.

У доповіді В. Тація було висвітлено проблеми та перспективи розвитку Академії в майбутньому, окреслено завдання на 2010 р., зокрема щодо розробки Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр., участі наукових установ у вдоскона-



Академія правових наук України

ленні правових засобів подолання наслідків економічної кризи та науковому супроводженні конституційної реформи і правової політики держави в галузі забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Загальні збори розглянули та затвердили Звіт про витрачання бюджетних коштів Академією правових наук України в 2009 р.

22 грудня відбулися вибори нових членів Академії на 27 вакантних місць (7 академіків та 20 членів-кореспондентів), на які претендували 90 осіб. Середній конкурс склав понад три особи на одну вакансію. Кандидати на наявні вакансії членів Академії представляли усі регіони України (Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса, Сімферополь, Львів, Ужгород, Хмельницький), 33 провідних наукових і навчальних заклади України.

За результатами голосування було обрано 7 академіків та 15 членів-кореспондентів. По відділенню теорії та історії держави і права дійсними

членами (академіками) обрано **Святоцького Олександра Дмитровича** (головного редактора журналу «Право України»), **Рабіновича Петра Мойсейовича** (професора кафедри теорії та філософії права Львівського національного університету імені Івана Франка) та членами-кореспондентами: **Колодія Анатолія Миколайовича** (начальника кафедри конституційного та міжнародного права Київського національного університету внутрішніх справ), **Лемака Василя Васильовича** (завідувача кафедри теорії та історії держави і права Ужгородського національного університету).

По відділенню державно-правових наук і міжнародного права — дійсним членом (академіком) **Авер'янова Вадима Борисовича** (завідувача відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України) та членами-кореспондентами: **Кресіну Ірину Олексіївну** (завідувача відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України), **Гарашука Володимира Миколайовича** (професора кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого), **Пилипчука Володимира Григоровича** (директора Інституту дослідження проблем державної безпеки), **Настюка Василя Яковича** (наукового керівника Лабораторії проблем протидії злочинам у сфері державної безпеки (спільно Інститут вивчення проблем злочинності АПрН України та Інститут дослідження проблем державної безпеки Служби безпеки України).

По відділенню цивільно-правових наук — дійсним членом (академіком) **Крупчана Олександра Дмитровича** (директора Науково-дослідного інституту приватного права і підприємни-

цтва АПрН України) та членами-кореспондентами: **Яроцького Віталія Леонідовича** (завідувача кафедри цивільного права № 2 Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого), **Стефанчука Руслана Олексійовича** (проректора з наукової роботи Хмельницького університету управління та права), **Прилипка Сергія Миколайовича** (професора кафедри трудового права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого).

По відділенню екологічного, господарського та аграрного права дійсним членом (академіком) **Щербину Валентина Степановича** (завідувача кафедри господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка) та членами-кореспондентами: **Балюк Галину Іванівну** (професора кафедри трудового, земельного і екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка), **Бобкову Антоніну Григорівну** (завідувача кафедри господарського права Донецького національного університету), **Носіка Володимира Васильовича** (професора кафедри трудового, земельного і екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка), **Статівку Анатолія Миколайовича** (професора кафедри аграрного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого).

По відділенню кримінально-правових наук — дійсними членами (академіками): **Нора Василя Тимофійовича** (завідувача кафедри кримінального процесу і криміналістики юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка), **Шепітька Валерія Юрійовича** (завідувача кафедри криміналістики Націо-

нальної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого) та членами-кореспондентами: **Коваленка Валентина Васильовича** (заступника головного вченого секретаря Академії правових наук України), **Журавля Володимира Андрійовича** (професора кафедри криміналістики Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого).

Новообрані дійсні члени (академіки) АПрН України



В. Т. Гор



В. Б. Авер'янов



П. М. Рабінович



О. Д. Святоцький



О. Д. Крупчан



В. С. Щербина



В. Ю. Шенітько

Новообрані члени-кореспонденти АПрН України



А. М. Колодій



В. В. Лемак



В. М. Гарашук



І. О. Кресіна



В. Г. Пилипчук



В. Я. Настюк



С. М. Прилипко



Р. О. Стефанчук



В. Л. Яроцький



Г. І. Балюк



А. Г. Бобкова



В. В. Носік



А. М. Статівка



В. А. Журавель



В. В. Коваленко

ПРЕДМЕТ НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ — ДЕРЖАВА І ПРАВО ЕПОХИ ПОСТМОДЕРНУ



О. КОЗАЧЕНКО

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових
дисциплін Миколаївського
навчального центру
Одеської національної юридичної академії*

27–28 листопада 2009 р. на базі Миколаївського навчального центру Одеської національної юридичної академії (ОНЮА) відбулася Міжнародна науково-практична конференція «П'яті Прибузькі юридичні читання», на якій в умовах пленарних і секційних засідань була проведена дискусія з питань результативності перспективних наукових досліджень юридичного спрямування в умовах

глобалізації соціального буття, яка супроводжує еволюцію держави і права епохи постмодерну. В безкомпромісних дискусіях, проведених в умовах пленарних і секційних засідань, активну участь взяли науковці всіх найбільш відомих навчальних закладів, в яких здійснюється підготовка юристів і які дистанціюють себе як осередків фундаментальних досліджень юридичного напрямку, представники судових і правоохоронних органів, органів державної влади і місцевого самоврядування — всі ті, хто не байдужий до перспектив розвитку української юридичної науки. Не залишились осторонь від обговорення нагальних проблем юриспруденції і представники визнаних центрів наукових досліджень у галузі держави і права Росії, Білорусі, Таджикистану, Казахстану, Азербайджану та інших країн близького зарубіжжя. Авторитетність складу учасників, безкомпромісність наукових дискусій, очевидна актуальність проголошених під час пленарних і секційних засідань доповідей визнаними науковцями у галузі права, полярність поглядів і здатність сприймати позицію опонента, свідчать про серйоз-



За традицією, роботу конференції розпочинає доктор юридичних наук, професор Ю. Оборотов

© О. Козаченко, 2009

ну зацікавленість наукової спільноти в пошуку відповідей на запитання, поставлені сьогодні перед юриспруденцією у зв'язку з необхідністю зміни системи правового регулювання, переосмислення ролі держави в соціальному бутті, формуванням нових підходів до проблем правозастосування, що може бути здійснено виключно на заходах глибокого теоретичного осмислення з подальшим оприлюдненням і обговоренням науковою спільнотою.

За традицією, робота конференції була відкрита привітальним словом Президента ОНЮА, доктора юридичних наук, професора, академіка АПрН України **С. Ківалова**, який зазначив, що проведення на теренах України незаполітизованих наукових заходів, які ставлять за мету розвиток юридичної науки, стали явищем рідкісним, що підвищує цінність висловлених наукових позицій і відвертість оприлюднених поглядів. Проректор з наукової діяльності ОНЮА, доктор юридичних наук, професор **Ю. Оборотов**, вітаючи учасників конференції, зазначив, що ОНЮА, її структурні підрозділи, серед яких один із найбільших є Миколаївський навчальний центр, має на меті знаходитися в авангарді наукових досліджень юридичного напрямку не лише на теренах України, а й репрезентувати результати власних досліджень за її межами. Про високу оцінку таким намаганням свідчить нагородження Президентом Російської Федерації Д. Медведевим професора С. Ківалова державною нагородою – орденом Дружби.

Кандидат юридичних наук, професор, ректор ОНЮА **В. Завальнюк** у своїй доповіді дослідив генезис антропологічних знань через визначення адитивних ознак парадигми сучасної антропології, до якої належить парадигма людини як центру права і кри-

терію соціально-нормативного регулювання, парадигма правового розвитку (прогресу, регресу, стагнації), парадигма структурної функціональності правового середовища людини.

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри морського та митного права ОНЮА **Є. Додін** у доповіді «Чи знайдеться місце у колі правоохоронних органів митним підрозділам?» акцентував увагу на специфіці правоохоронної діяльності митних органів, яка залишається поза увагою вчених, у зв'язку з чим правоохоронна діяльність митної служби безпідставно отожднюється з відповідним родом діяльності інших державних органів. До специфічних ознак правоохоронної діяльності митних органів належить їх багатофункціональність, різноманітність правових підстав, методик, засобів і способів її здійснення, особливості форм і методів реалізації правоохоронної функції, обмеженість суб'єктного складу лише деякими підрозділами митної системи.

Доктор філологічних наук, професор, завідувач кафедри російської мови Білоруського державного педагогічного університету імені Максима Танка **Т. Трофимович** і кандидат філологічних наук **Н. Полещук** проаналізували бівербальні назви документів ділового письма у східних слов'ян і обґрунтували висновок, що домінування двозмістовних назв зі словом *лист* свідчить про вплив польської мови, який отримав значення в результаті польсько-української та польсько-білоруської державної, соціальної й культурної взаємодії.

Генезису законодавства України в контексті забезпечення і захисту прав людини та громадянина присвятила свою доповідь доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри права Дніпропетровського університету еко-

номіки і права **О. Пушкіна**. Важливим засобом забезпечення прав людини, на думку дослідника, є формування та планомірне запровадження в життя цілісної концепції державної правової політики, яка б містила не лише систему заходів сприяння становленню інститутів охорони і захисту прав людини.

Доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри соціальних теорій ОНЮА **Л. Кормич** свою доповідь присвятила визначенню сучасних проблем методології досліджень розвитку держави та права. Зроблений висновок про те, що формування правової політики, вибір способів і засобів впливу, оцінка повинні здійснюватися на раціональній, інкрементальній та ірраціональній засадах водночас. Відповідно до цього вимагають корегування будь-які стратегічні концепції, які повинні стати тактичними програмами розвитку держави і суспільства.

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення ОНЮА

Г. Чанишева дослідила проблему правових способів захисту прав працівника у разі спору щодо правової природи укладеного договору. Вирішення питання пошуку допустимих способів захисту повинно здійснюватися на підставі нормативного розмежування трудового і цивільно-правового договорів.

Визначенню кола обставин, які підлягають встановленню у разі розслідування кримінальних справ про організовану злочинну діяльність, присвятив свою доповідь доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри криміналістики ОНЮА **В. Тищенко**. Правильне визначення предмета доказування по кримінальній справі має не лише суттєве кримінально-правове і кримінально-процесуальне значення, але характеризується й особливим криміналістичним аспектом, оскільки дає можливість слідчому обрати правильний напрям розслідування, провести його повно, всебічно й об'єктивно. Коло обставин, які підлягають доказуванню при роз-

слідуванні фактів організованої злочинної діяльності, характеризуються двома особливостями: 1) вони стосуються кожного із злочинів, які утворюють організовану злочинну діяльність; 2) специфічним характером усієї злочинної діяльності.

Голова Вищого господарського суду України **С. Демченко** виступив з доповіддю, в якій проаналізував критерії ефективності господарського судочинства на сучасному етапі. Зокрема, під ефективним господарським судочин-



Наукова дискусія в розпалі

ством слід розуміти як доступність правосуддя, так і правосудність рішення господарського суду, яким воно визнається за умови законності, обґрунтованості, справедливості, прийняття в розумні строки і реального виконання.

Визначенню ознак типології правового регулювання обігу інформації присвятив свою доповідь доктор юридичних наук, професор кафедри морського та митного права ОНЮА **Б. Кормич**. На думку дослідника, проблема застосування обмежень доступу та поширення інформації є найважливішим напрямом правового регулювання інформаційних відносин, оскільки через систему загальних дозволів та заборон формується загальний правовий режим обігу інформації.

На дослідженні питань правового регулювання національно-культурної автономії в Україні у своїй доповіді зупинився доктор політичних наук, доцент, декан магістратури державної служби ОНЮА **К. Вітман**. Національно-культурна автономія, на відміну від територіальної, поширюється на всю територію країни, оскільки підставою для її визначення виступають суб'єктні ознаки, оскільки екстериторіальна автономія зводиться до надання дозволу меншинам самостійно вирішувати питання власного етнокультурного розвитку і цим самим уникати його політизації.

Визначенню змісту альтернативних кримінальній відповідальності заходів присвятив свою доповідь кандидат юридичних наук, доцент, завідувач

кафедри кримінально-правових дисциплін Миколаївського навчального центру ОНЮА **О. Козаченко**. Особлива увага приділена, по-перше, матеріальній складовій альтернативних заходів, яка виражається у відмові від застосування кримінальної відповідальності за умови застосування інших кримінально-правових заходів, по-друге, процесуальній складовій, яка своїми коренями проникає в судову дискрецію.

Поняттю та сутності канонічної правосуб'єктності присвятив свою доповідь кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Миколаївського навчального центру ОНЮА **І. Оборотов**. Канонічна правосуб'єктність визначається як здатність особи бути суб'єктом канонічного права, яка зумовлюється наявністю у людини вільної волі й полягає у спроможності володіти канонічними обов'язками та суб'єктивними канонічними правами, здійснювати їх самостійно або через іншу особу та нести відповідальність за вчинене.

Підбиваючи підсумки пленарних засідань, **О. Козаченко** зазначив, що проголошені доповіді й повідомлення свідчать про актуальність презентованих наукових досліджень, більшість із яких орієнтовані на подальшу оптимізацію механізму державної влади та пошук оптимальних форм правового впливу на суспільні відносини з метою забезпечення правопорядку в епоху постмодерну.

ПРЕЗЕНТАЦІЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРИСЯЖНИХ ВИКОНАВЦІВ (нотатки з прес-конференції)

А. ПОЛЕШКО

заслужений журналіст України

Потреба реформування вітчизняної системи виконання судових рішень зумовлена тим фактом, що в Україні їх виконується лише 22 %. Внаслідок цього чимало громадян нашої країни звертається до Європейського суду з прав людини саме з питання невиконання або невиправданого тривалого виконання судових рішень. Так, у 2008 р. Європейським судом з прав людини розглянуто 136 справ за заявами, поданими проти України. І більшість скарг стосувалася саме зазначеного питання. Відповідно до Порогової програми корпорації «Виклики тисячоліття» її частини «Судова реформа в Україні» українські фахівці розробили заходи комплексного удосконалення системи виконання судових рішень. У межах цієї Програми Міністерство юстиції України та Центр комерційного права розробили ряд заходів, зокрема, функціонування Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень, що відкритий для широкого загалу, як і публічна інформація про торги конфіскованим майном.

Одним із механізмів «перезавантаження» системи виконавчої влади може бути запровадження недержавних форм виконання судових рішень. Вивчивши досвід багатьох країн світу, в тому числі ряду пострадянських, фахівці-юристи, народні депутати

України та урядовці дійшли висновку про успішність діяльності виконавців на засадах вільної професії та конкуренції. На їх думку, вихід із кризової ситуації — створення в Україні інституту присяжних виконавців. Присяжний виконавець, за визначенням фахівців, — це спеціально уповноважена державою особа, на яку покладається виконання рішень судів. Поступовий перехід до недержавних форм виконання судових рішень, на їх думку, підвищить ефективність виконання рішень і, крім того, помітно зменшить витрати держави на їх організацію та проведення.

Над розробленням законопроекту з цього питання, крім працівників Міністерства юстиції та Центру комерційного права, працювала також група народних депутатів: Ю. Мірошниченко, Є. Суслів, В. Каськів, Р. Князевич, А. Шевченко. Законопроект «Про присяжних виконавців» було зареєстровано у Верховній Раді України наприкінці вересня 2009 р.

20 листопада 2009 р. відбулася презентація цього законопроекту, в якій взяли участь заступник Міністра юстиції Г. Стадник, народний депутат України Ю. Мірошниченко та директор Центру комерційного права В. Данішевська. Вони докладно поінформували представників засобів масової інформації про запропоноване

поняття «інститут присяжних виконавців»; які переваги для держави і громадян надає таке нововведення; як саморегулюватиметься товариство присяжних виконавців; хто здійснюватиме неупереджений контроль за їхньою діяльністю; як забезпечуватиметься високий фаховий рівень нової професії тощо.

Присутні журналісти поставили заступнику Міністра юстиції, народно-

му депутату України та директору Центру комерційного права ряд предметних запитань щодо презентованого законопроекту, на які отримали докладні ґрунтовні відповіді.

На завершення презентації розробники законопроекту «Про присяжних виконавців» зазначили, що попереду, зрозуміло, ще тривалий шлях реформування застарілої системи виконання судових рішень.

**НАГОРОДИ СПІВРОБІТНИКАМ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ЮРИДИЧНОЇ АКАДЕМІЇ УКРАЇНИ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
(з нагоди 205-річчя)**

27 листопада 2009 р. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого святкувала 205-річчя. Під час спільного урочистого засідання вченої ради Академії та Президії АПрН України колективу ВНЗ вручено премії імені Ярослава Мудрого:

— у номінації «*За видатні досягнення в науково-дослідницькій діяльності з проблем правознавства*» (**О. Капліна**, доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального процесу за монографію «Правозастосовне тлумачення норм кримінально-процесуального права»);

— у номінації «*За видатні заслуги в галузі підготовки юридичних кадрів*» (**Д. Задихайло**, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарського права);

— у номінації «*За підготовку і видання підручників для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти*» (**І. Марочкін**, кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри організації судових та правоохоронних органів; **П. Каркач**, кандидат юридичних наук, професор кафедри організації судових та правоохо-

ронних органів; **Н. Сібільова**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів; **О. Шандула**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів; **Т. Вільчик**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів; **В. Бабкова**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів; **Л. Москвич**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів; **Д. Пишньов**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів за цикл підручників і навчальних посібників з організації судових та правоохоронних органів; **А. Гетьман**, доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи; **О. Погрібний**, доктор юридичних наук, професор, головний вчений секретар АПрН України; **М. Шульга**, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри екологічного права за підручники «Земельне право України» (2004; 2008)).

СПІЛЬНЕ ЗАСІДАННЯ РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ ТА НАУКОВОЇ РАДИ ЖУРНАЛУ «ПРАВО УКРАЇНИ»

4 грудня 2009 р. відбулося спільне засідання редакційної колегії та наукової ради журналу «Право України», на якому було розглянуто результати наукових публікацій журналу у 2009 р., обговорена актуальна тематика наукових публікацій на 2010 р., а також проект Положення про Наукову раду журналу.

На засіданні були присутні провідні вчені-юристи, які проаналізували сучасні проблеми юридичної науки, оцінили новітні тенденції авторської активності у науково-практичних публікаціях, визначили перспективи розвитку правової думки і плани науково-редакційної роботи на наступний рік.

Головною темою обговорення були нові вимоги розвитку права і держави, що зобов'язує науковців забезпечувати високий теоретичний рівень, відображати новизну і фундаментальний характер, які мають стати критеріями у відборі редакційного матеріалу. Доповіді з цих питань виголосили головний редактор журналу професор О. Святоцький та голова наукової ради професор А. Селіванов.

За минулий рік здобутком журналу було залучення 276 вчених різних галузей права та 62 практичних працівників, які висвітлили на сторінках журналу актуальні питання теорії та практики. Про нову тенденцію у виборі публікацій

свідчать 34 матеріали методології права, відкрито на сторінках журналу «Всеукраїнський форум вчених-юристів», великий інтерес у читачів викликали нариси про визначних учених і практиків вітчизняної юриспруденції Л. Юзькова, М. Руденка, Б. Кістяківського, В. Корецького та інших. Збагачення змістового наповнення опублікованих праць методологією і практикою переконливо підтверджує, що на сторінках журналу розвивається творчий дух дискусій, критичний аналіз досягнутого і залучення нової актуальної тематики, що відображає сучасний стан поєднання теоретичної думки з практичними потребами розвитку правової науки в Україні. Затверджені положення про наукову раду та перспективний план актуальної тематики публікацій сприятимуть творчому зростанню рівня популярного юридичного видання.



**ПАМ'ЯТІ
ВИЗНАЧНОГО ВЧЕНОГО-ПРАВознавця
ВОЛОДИМИРА СЕМЕНОВИЧА
КУЛЬЧИЦЬКОГО
(до 90-річчя від дня народження)**

23 липня 2009 р. на 90-му році пішов із життя В. Кульчицький. Людина з великої літери, знаний вчений у галузі історії держави і права, талановитий педагог та чуйний вихователь молоді, істинний інтелігент, взірць учителя для цілого покоління українських науковців, освітян та державних діячів.

В. Кульчицький — доктор юридичних наук, професор, заслужений професор Львівського національного університету імені Івана Франка, член-кореспондент Академії правових наук України, заслужений юрист України. Володимир Семенович був відомим в Україні та за її межами як основоположник Львівської історико-правової наукової школи, автор численних наукових праць, основними напрямками яких є історія держави і права України та країн Центрально-Східної Європи.

Він народився 28 грудня 1919 р. у с. Кульчиці Самбірського району Львівської області в селянській сім'ї. У цьому славному селі, яке дало Україні таких видатних гетьманів, як Петро Сагайдачний, Марко Жмайло та

інші, він закінчив початкову школу в 1930 р. У 1931 р. вступив до Самбірської державної гімназії ім. А. Міцкевича, яку в травні 1939 р. успішно закінчив. 1939 р. В. Кульчицький вступив на перший курс юридичного факультету Львівського державного університету ім. І. Франка і до початку

Великої Вітчизняної війни закінчив другий курс.

18 серпня 1944 р. В. Кульчицький був мобілізований до лав Радянської Армії, брав участь у боях з німецькими загарбниками, а 23 вересня цього ж року тяжко поранений і демобілізований. Бойові заслуги В. Кульчицького були відзначені орденом Вітчизняної війни I ступеня та 11 медалями. Згодом його нагороджено нагрудним зна-

ком Державного комітету СРСР з народної освіти «За відмінні успіхи в праці».

Після війни В. Кульчицький вступив на III курс юридичного факультету Львівського державного університету ім. І. Франка і закінчив його у 1948 р. Того ж року вступив до аспірантури по кафедрі історії та теорії держави і права Львівського державного університету



ім. І. Франка, якою у той час завідував видатний учений-правознавець, професор П. Недбайло. Він же був деканом юридичного факультету. Аспірантуру В. Кульчицький закінчив у 1951 р. і був зарахований викладачем, згодом старшим викладачем на цій самій кафедрі.

19 квітня 1954 р. захистив кандидатську дисертацію на тему: «Галицький сейм в системі колоніального апарату Австро-Угорщини». Науковим керівником був доктор юридичних наук, професор П. Домбковський. Захист відбувся на юридичному факультеті Московського університету ім. М. Ломоносова. З 1954 по 1957 рр. В. Кульчицький обирався народним засідателем народного суду 3-ї дільниці колишнього Ленінського району м. Львова та на інші виборні посади. 4 лютого 1956 р. рішенням Вищої атестаційної комісії у Москві В. Кульчицькому присвоєно вчене звання доцента кафедри історії та теорії держави і права.

У 1970 р. він захистив докторську дисертацію на тему: «Політичний апарат колоніального управління Східною Галичиною (друга половина XIX — початок XX ст.)». Захист відбувся в Інституті держави і права Академії наук УРСР, а 9 лютого 1973 р. йому присвоєно вчене звання професора кафедри історії та теорії держави і права.

У 1992 р. Володимира Семеновича обрано членом-кореспондентом Академії правових наук України. Вчений володів, крім рідної української, польською, німецькою, російською мовами. Професор досліджував здебільшого проблеми державно-правового розвитку західноукраїнських земель у різні періоди їх розвитку, зокрема в часи австрійського, польського панування, а також у різні періоди становлення української державності. Він також

активно займався проблемами українсько-вірменських політично-правових взаємин, державно-правового розвитку Молдови тощо.

В. Кульчицький був автором або співавтором близько 500 наукових і науково-популярних праць, зокрема 20 колективних монографій, 20 навчальних посібників, 10 вузівських підручників, понад 30 навчально-методичних розробок: «Торжество історичної справедливості» (Львів, 1968); «Возз'єднання Закарпаття з Радянською Україною (соціально-політичні і правові основи)» (Львів, 1985); «Юридична наука і освіта на Україні» (Київ, 1992); «История отечественного государства и права» (Москва, 1996); «Історія держави і права України» (Львів, 2000); «Правознавство» (Львів, 1994); «З історії української державності» (Львів, 1992); «Державний лад і право в Галичині в другій половині XIX — на початку XX ст.» (Львів, 1966); «Входження Галичини, Північної Буковини та Закарпаття до складу України (1939–1945 рр.)» (Дрогобич, 1995); «Історія держави і права України. Академічний курс у 2-х томах» (Київ, 2000), «Західно-Українська Народна Республіка 1918–1923. Історія» (Івано-Франківськ, 2001), «Довідник з історії України» (Київ, 2001), «Апарат управління Галичиною в складі Австро-Угорщини» (Львів, 2002); монографія «Галицько-Волинська держава (1199–1349 рр.)» (Львів, 2006); «Генезис та еволюція української конституції» (Львів, 2006); «Історія держави і права України. Академічний курс», рекомендовано МОН України (Київ, 2008) та ін. У своїх працях професор досліджував гострі політичні та маловідомі державно-правові проблеми з історії становлення й розвитку Української державності в різні періо-

ди її існування та інші важливі й актуальні питання з історії права, політичних систем тощо.

Професор В. Кульчицький був співавтором «Юридичної енциклопедії» (Т. 1–6, Київ, 1998–2004 рр.), а також членом редколегії понад п'яти періодичних вітчизняних юридичних видань. Володимир Семенович був членом Наукової ради республіканського юридичного журналу «Право України» (м. Київ), членом спеціалізованої вченої ради Д 35.051.03 у Львівському національному університеті імені Івана Франка.

Як науковий керівник або ж як консультант він безпосередньо сприяв підготовці і захисту докторських дисертацій В. Грищука, О. Святоцького, І. Біласа, а також кандидатських дисертацій М. Кравчука, О. Мінаєва, Я. Пігача, Л. Присташ та ін. Значна частина цих здобувачів під час навчання на юридичному факультет Львівського університету працювали у студентському науковому гуртку з історії держави і права України, яким протягом 60 років опікувався В. Кульчицький.

У липні 1999 р. професору В. Кульчицькому за особистий внесок у розвиток дружніх взаємин між народами та зміцнення міжнародного авторитету України присвоєно почесне звання «Народний посол України». У жовтні цього ж року він удостоєний Почесної відзнаки лауреата Всеукраїнського конкурсу на краще професійне досягнення «Юрист року» в номінації наукового співробітника за підсумками 1999 р.

У грудні 1999 р. Указом Президента України В. Кульчицькому присвоєно почесне звання «заслужений юрист України».

10 жовтня 2001 р. Вчена рада Львівського національного університету імені Івана Франка присвоїла йому почесне звання заслуженого професора Львівського національного університету імені Івана Франка за особливі заслуги в розвитку науки і освіти, підготовку наукових кадрів вищої кваліфікації, довголітню науково-педагогічну та громадську діяльність в Університеті.

Принциповість і порядність, широка ерудованість і відданість науці, сумлінне ставлення до виконання своїх громадських і службових обов'язків, душевна теплота й чуйність здобули В. Кульчицькому високий авторитет і глибоку повагу колег по роботі, студентів та керівного складу Львівського національного університету імені Івана Франка, в якому вчений безперервно працював понад 60 років. Жоден студент, доцент, професор, які зверталися до Володимира Семеновича за порадою, не залишалися без його уваги, завжди отримували належні консультації чи рекомендації.

В. Кульчицький залишив прекрасну пам'ять, він був, є і буде прикладом порядності, професіоналізму, патріотизму і людяності. Наша подяка йому за його добрі справи невичерпна. Вічні пам'ять Людині й Вчителю — Володимир Семеновичу Кульчицькому.

Б. Тищик
В. Нор
О. Святоцький
В. Гончаренко
І. Усенко
І. Бойко

РОЗРОБКА ЗАСАД БОРОТЬБИ З РЕЦИДИВНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ — АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА УКРАЇНСЬКОЇ КРИМІНОЛОГІЇ

В. ЗЕЛЕНЕЦЬКИЙ

*доктор юридичних наук, професор,
академік АПрН України
(Інститут вивчення проблем
злочинності АПрН України)*

В. ГОЛІНА

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПрН України
(Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого)*

Дослідження рецидивної злочинності та розробка заходів її протидії — найактуальніші проблеми сьогодення. Це зумовлене тим, що ця злочинність є одним із найнебезпечніших різновидів злочинних проявів, специфічним блоком у загальній структурі всієї злочинності, виділеним за особливою характеристикою суб'єкта злочину.

На сучасному етапі перетворень у багатьох сферах життєдіяльності українського суспільства, появи нових видів протиправних діянь, погіршення якісних характеристик злочинності у цілому і деяких її кількісних показників (навіть із віднесенням у кримінально-правовій статистиці до категорії рецидивістів лише осіб, з яких судимість незнята і непогашена), кількість рецидивних злочинів залишається значним. Сьогодні кожний 6–7 злочин в Україні вчиняється ре-

цидивістами. Тривожним є той факт, що якщо у 2001 р. і 2002 р. питома вага рецидивістів серед усіх осіб, які вчинили злочини, становила 7,5 %, то у 2008 р. — вже 11,6 %. При цьому питома вага особливо тяжких злочинів, вчинених рецидивістами, у структурі цього виду злочинності становить у середньому 3–6 %; частка тяжких злочинів — 37–49 %; злочинів середньої тяжкості — 38–51 % та злочинів невеликої тяжкості — 6–9 %. Таким чином, високим є рівень тяжких і середньої тяжкості злочинів, що свідчить як про підвищену суспільну небезпечність цього виду злочинності, так і про незначну ефективність карального впливу за вчинення попередніх злочинів.

Слід визнати, що проблема дослідження рецидивної злочинності на сьогодні є не новою (вже проводилися дослідження її кількісно-якісних по-

казників, структури рецидиву злочинів, ступеня ймовірності вчинення нових злочинів особами, які раніше були засуджені та ін.) Однак ці дослідження, зокрема детермінаційного комплексу злочинного рецидивізму, проводилися у 60–80-ті роки ХХ ст. Часто висвітлення тих чи інших аспектів рецидивної злочинності відбувалося у контексті розгляду її окремих частин — пенітенціарної чи професійної злочинності. При цьому рідко порушувалися питання щодо розробки засадничих положень, які повинні враховуватися під час створення системи заходів протидії цьому виду злочинності. З того часу комплексних досліджень рецидивної злочинності на рівні монографічних видань в Україні не проводилося, а зумовленість рецидивізму взагалі не ставала предметом окремого розгляду.

Хоча поняття «рецидивна злочинність» міцно увійшло в обіг кримінологічної науки і вже довгий час вживається, але у кримінологічному вивченні рецидивної злочинності, пов'язаному із виявленням її рис, тенденцій та особливостей, постає багато складнощів. Зокрема, це стосується визначення концептуальних підходів щодо її розуміння, вибору методики дослідження та використання відповідного інструментарію, врахування напрацювань інших наук, предметом дослідження яких ставали ті чи інші прояви злочинного рецидивізму. Але одна з головних проблем полягає у визначенні об'єкта дослідження, а отже, у визначенні меж цього дослідження. Річ у тім, що у кримінології немає однозначного розуміння явища рецидивної злочинності, що тягне не лише хибне розуміння природи цього явища, але й призводить до викривлення кримінальної дійсності та нагнітання соціального напруження.

До того ж сьогодні офіційні статистичні дані МВС України не відбивають абсолютно точних кількісних параметрів рецидивної злочинності, визначення якої повинно ґрунтуватися на легальному понятті рецидиву.

Поштовхом в актуалізації дослідження рецидивної злочинності стало також прийняття на державному рівні ряду програмних документів і законодавчих актів, в яких проблемі запобігання впливу криміногенних факторів на звільнених від відбування покарання осіб приділяється найпильніша увага. Серед таких, зокрема, слід назвати Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» та План заходів щодо реалізації Концепції соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк, до 2015 р. З наведених документів однозначно випливає, що система протидії рецидивній злочинності в Україні, включаючи соціальну адаптацію як важливішу її складову, повинна ґрунтуватися на ґрунтовному аналізі кримінологічної характеристики та чинників рецидивної злочинності, особи злочинця-рецидивіста.

Все висловлене свідчить про актуальність соціально-правового та кримінологічного аналізу природи рецидивної злочинності та необхідність розробки системи заходів, спрямованих на обмеження рецидивних проявів у суспільстві.

Розв'язанню саме цих проблем й присвячена фундаментальна монографія старшого наукового співробітника Інституту вивчення проблем злочинності АПрН України, кандидата юридичних наук В. Батиргарєєвої

«Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та кримінологічні проблеми»*.

Структурно монографія складається зі вступу, 6-ти розділів та висновків, в яких відбивається логіка побудови наукового дослідження рецидивної злочинності.

Перший розділ «Рецидив злочинів як соціальне і кримінально-правове явище» присвячений розкриттю концептуальних підходів до визначення й закріплення рецидиву злочинів у вітчизняному кримінальному законодавстві, аналізу проблем соціальної оцінки суспільної небезпечності рецидивної злочинності та дослідженню структури сучасного рецидиву злочинів у злочинній «кар'єрі» злочинців-рецидивістів.

У другому розділі праці «Методологія і методи логіко-гносеологічного процесу пізнання рецидивної злочинності» викладаються принципи вибору та застосування методології і відповідних методів дослідження, заснованих на плюралістичному системному підході до дослідницького процесу, який у методологічному плані поєднує принципи позитивізму й діалектичної теорії пізнання. При цьому теоретичні міркування щодо ядра теоретичного знання про рецидивну злочинність автором вдало підкріплюються багатим емпіричним матеріалом. Окремо слід наголосити на використанні під час вивчення осіб рецидивістів монографічного методу, який дозволив отримати цікаві результати, враховані при проведенні типології рецидивістів і розробці запобіжних заходів.

Третій розділ «Рецидивна злочинність: природа, кримінологічна характеристика, латентність» охоплює цілий ряд питань, що безпосередньо стосуються кількісно-якісних оцінок рецидивної злочинності в Україні. Автором доводиться, що за 20–30 років структура рецидивної злочинності зазнала змін за рахунок переважання в ній злочинних проявів у сфері незаконного обігу наркотичних засобів над злочинами проти життя і здоров'я особи, які традиційно випереджали будь-які інші, поступаючись лише злочинним діянням проти власності та хуліганству. Крім того, увага приділяється співвідношенню рецидивізму та професійної злочинності, розкриттю сутності злочинної «кар'єри». Розмірковуючи над феноменом останньої, В. Батиргареева на підставі результатів власних емпіричних досліджень намагається відповісти на запитання, куди, врешті-решт, зникає «армія» рецидивістів. Нею доводиться, що кінець більшості з них є драматичним. Отже, автор доходить висновку, що, задумуючи вчинити злочин, людина повинна знати чим вона жертвує й на який ризик вона йде у своєму житті.

Четвертий розділ «Основні кримінологічні риси особи злочинця-рецидивіста» присвячений кримінологічній характеристиці особи злочинця-рецидивіста, виділенню окремих типологічних груп зазначених злочинців. Автором встановлено, що злочинна «кар'єра» середньостатистичного рецидивіста нараховує приблизно 5–6 засуджень і триває 25–30 років.

У п'ятому розділі праці «Кримінологічна детермінація рецидивної зло-

* Батиргареева В. С. Рецидивна злочинність в Україні : соціально-правові та кримінологічні проблеми. — Х. : Право, 2009. — 576 с.

чинності в Україні» проводиться диференціація чинників цього виду злочинності згідно із положеннями поширених у кримінології теорій походження злочинності (соціальної дезорганізації (аномії), диференціальної асоціації (навчання) та стигматизації (клеювання)). При цьому значне місце у генезі рецидивної злочинності наводиться аналізу ролі кримінальної субкультури, фактору позбавлення волі, ставленню суспільства до рецидивістів та ін. Саме в цьому розділі автором порушується проблема непростих взаємин суспільства і злочинця.

Шостий розділ «Теоретичні і прикладні проблеми запобігання рецидивній злочинності» присвячений численним питанням створення ефективної системи протидії цьому різновиду злочинних проявів, визначенню місця та ролі загальносоціальних та спеціально-кримінологічних заходів у структурі державної політики протидії рецидивній злочинності, можливостям соціальної адаптації осіб, які звільнилися з місць позбавлення волі, тощо. Автор відверто стверджує, що, розробляючи систему заходів протидії, сподіватися на виправлення більшості рецидивістів не доводиться, вони невинні, а їх кримінальна активність припиняється лише зі смертю. Тому ми повинні бути готовими до одвічного протистояння «суспільство – злочинець». Але все одно суспільство, допомагаючи колишнім засудженим і готуючись до певних витрат, не повинно економити на допомозі й виключати можливість успішного повернення до правослужняного життя нехай навіть незначної частини рецидивістів.

Водночас монографія В. Батиргарєєвої як будь-яка творча праця породжує чимало дискусій, дозволяє висловити окремі зауваження і побажання.

Так, пропонуючи типологію осіб злочинців-рецидивістів, автор не розкриває механізму впровадження й урахування цієї типології на практиці. Але ж користь будь-яких напрацювань «вимірюється» саме можливістю їх застосування у практиці боротьби зі злочинністю.

Відомо, що важливе значення серед засобів запобігання рецидивній злочинності мають питання кадрового, матеріально-технічного та іншого ресурсного забезпечення цієї діяльності. На жаль, ці питання у праці висвітлені фрагментарно без будь-якого економіко-правового аналізу цієї діяльності.

На нашу думку, доволі спірною є відмова В. Батиргарєєвої від розробки й прийняття Програми боротьби з рецидивною злочинністю в Україні. Адже, здається, нині країні потрібний єдиний, з концептуальної точки зору стратегічних і тактичних заходів, програмний документ боротьби з рецидивною злочинністю. До того ж у цілому праця відбиває не дуже оптимістичний прогноз у справі боротьби зі злочинністю.

Зроблені зауваження і побажання стосуються дискусійних проблем і, як уявляється, не впливають на високий рівень монографії В. Батиргарєєвої, досягнення якого стало можливим завдяки правильній логічній послідовності дослідницького процесу на підставі вживання загальноновизнаних методів наукового дослідження, використання численних джерел спеціальної літератури та матеріалів емпіричного узагальнення. Книга буде корисною і цікавою як широкому громадському загалу, так і фахівцям у галузі права, наприклад, у процесі підготовки відповідних фахівців, у науковій діяльності здобувачів наукового ступеня, під час підготовки змін та доповнень

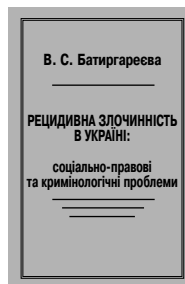
до чинного законодавства, що регулює питання кваліфікації злочинних діянь, призначення та відбування покарання, постпенітенціарної адаптації осіб, звільнених із місць позбавлення волі.

Батиргарєєва В. С. Рецидивна злочинність в Україні : соціально-правові та кримінологічні проблеми : моногр. / В. С. Батиргарєєва. — Х. : Право, 2009. — 576 с.

Монографія присвячена проблемам боротьби з рецидивною злочинністю в Україні. На ґрунтовному емпіричному матеріалі проведено соціально-правове і кримінологічне дослідження сучасної рецидивної злочинності. У праці розкривається сутність рецидивізму з урахуванням законодавчого закріплення поняття «рецидив злочинів» у Кримінальному кодексі України 2001 р., висвітлюється методологія процесу пізнання рецидивної злочинності, розглядається кримінологічна характеристика цих злочинних проявів. На підставі вивчення основних рис особи злочинця-рецидивіста проводиться типологія рецидивістів. Аналіз детермінації рецидивної злочинності сьогодення дозволив системно викласти заходи її запобігання.

Монографія є першою в Україні спробою розкриття ряду актуальних теоретичних і прикладних проблем боротьби з рецидивною злочинністю на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Для працівників правоохоронних органів, учених у галузі наук кримінального циклу, аспірантів, пошукувачів, студентів юридичних навчальних закладів та факультетів, а також широкого загалу читачів.



ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОВНОВАЖЕННЯ*

В. МАРЧУК

доктор юридичних наук,

професор,

заслужений діяч науки і техніки України

У правовій науці існує ще чимало недостатньо вивчених явищ, поширених у законодавстві, в практиці державотворення та інколи невдало застосовуваних через відсутність глибокого аналізу їх складових і особливостей формування, проявів та розвитку. Законодавство України показує, що в цей період вона страждає від недостатньої виваженості поділу влади між різними її гілками, недосконалості важелів стримувань та противаг. Цілком очевидно, що такий стан речей став можливим з огляду на те, що Україна лише нещодавно звільнилася від тиску тоталітарної ідеології, не має достатнього досвіду державотворення, правлячі кола часто ігнорують наукові розробки вчених, інколи діють на власний розсуд, приймаючи ті чи інші нормативно-правові акти.

Саме з цих позицій домінуючими постають дослідження правових понять і категорій у науці теорії держави та права, її висновки можуть стати наразі корисними для законопроекування, правової роботи органів виконавчої влади, а також правильно орієнтуватимуть суб'єктів правовідносин у широкому полі правових актів. Цей період державотворення потребує усталеного та науково виваженого законодавства, де має бути використано чіткий понятійний апарат, який дасть змогу однозначно розуміти правові

поняття і категорії для реформування правової системи та досконалого регулювання правових відносин. До таких важливих правових недостатньо вивчених понять належить «повноваження», яке до цього часу не було предметом комплексного дослідження сучасної правової науки.

Монографія Д. Голосніченка «Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування» присвячена глибокому та всебічному вивченню повноваження як правової категорії. Автор спочатку формулює мету дослідження, зазначаючи, що під нею розуміється розроблення методики дослідження повноважень, з'ясування його об'єкта та предмета, їх сутності, виділення відповідних ознак та класифікація за цими ознаками цього феномену, виявлення історичних витоків аналізованої правової категорії, розгляд виникнення повноважень за стародавніх часів та Середньовіччя, владних повноважень за Литовськими статутами, розподілу повноважень державних органів і посадових осіб за першою Конституцією України гетьмана П. Орлика, з'ясування впливу конституційної історії США на формування і розподіл владних повноважень, розкриття механізму правового регулювання повноважень, принципів їх встановлення, обґрунтування способів встановлення повноважень на

* Голосніченко Д. І. Теорія повноважень : вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : моногр. — К., 2009. — 356 с.

основі всебічного аналізу нормативно-правового матеріалу та різноманітних прикладів у практиці державотворення, виділення способів встановлення конституційних повноважень, законодавчого та підзаконного їх визначення, з'ясування правової природи делегування як способу встановлення повноважень, значення державних повноважень у процесі міжнародної інтеграції та у державотворенні. Прогнозувалось також вивчити судові, правоохоронні та правозахисні повноваження, виокремити державні судові повноваження та класифікувати їх на повноваження конституційної юрисдикції, повноваження загальної юрисдикції та повноваження спеціалізованої юрисдикції. Виділити ознаки правоохоронних та правозахисних повноважень і на їх основі розмежувати органи, які здійснюють відповідний вид діяльності.

Здається, що в цій монографії автор досяг поставленої мети. В першому розділі розглянуто об'єкт, предмет і методи дослідження повноважень. Автор зазначає, що оптимальне, виважене співвідношення між різними гілками влади можливе лише у разі науково обґрунтованого розподілу повноважень, першим кроком щодо якого є з'ясування самого феномену «повноваження», що може бути здійснено із застосуванням відповідної йому методології дослідження. Науково обґрунтований підбір методів дослідження поняття «повноваження» зумовлюється предметом дослідження. Він визначає види методів, межі їх застосування, придатності, прийнятності. При науковому дослідженні повноважень застосовується комплекс методів як загального, так і спеціального значення: діалектико-матеріалістичний, системний, історичний, герменевтичний, моделювання,

формально-юридичний, порівняльно-правовий, конкретно-соціологічний тощо.

Застосовуючи відповідні методи, а також звертаючи увагу на зумовленість поняття «повноваження», такими ознаками, як легітимність, залежність від інтересів і потреб, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина, автор дає таке, на нашу думку, доволі обґрунтоване визначення повноважень: «Повноваження — це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому».

У праці також подано класифікацію повноважень за суб'єктами правовідносин (державні, муніципальні, об'єднань громадян, юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність, спеціальних фізичних осіб), юридичною характеристикою (владні, державні владні, муніципальні владні та такі, що не мають ознак влади), видами інтересів (публічні й приватні), правовим функціональним призначенням (регулятивні та правоохоронні), правовими актами встановлення (конституційні, законодавчі, інструкційні, розпорядно-наказні, місцевосамоврядні, договірні та статутні).

У другому розділі досліджено генезис повноважень, зазначено, що процес їх виникнення і подальшого розвитку залежить від розвитку цивілізації, виникнення держави і права в різних частинах світу та в різні істо-

ричні періоди. Владні повноваження зароджувались з появою племінної організації суспільства та з'являлися з появою держави і права. З'являються органи влади і відповідно їх повноваження. Підтвердженням цього, зосереджує увагу автор, є джерела римського права, які дійшли до наших днів, договори Київської Русі, Руська Правда, Литовські статuti, декларації та Конституція США, Конституція П. Орлика. Сприяла розвитку теорії повноважень також Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР), яка стала взірцем Основного Закону парламентської республіки. Аналізуються на предмет формування і розподілу повноважень конституції України ХХ ст. Автор ґрунтовно аналізує ці правові акти і доходить висновку, що вони суттєво вплинули на становлення сучасних повноважень держави, державних органів та інших суб'єктів права.

Третій розділ автор монографії присвячує правовому регулюванню повноважень, досліджує його механізм та принципи як елемент механізму правового регулювання. Повноваження в механізмі правового регулювання, зазначає автор, посідають чільне місце, вони є частиною правовідносин, в органах влади це, як правило, владні повноваження. У приватноправових відносинах носіями повноважень є юридичні та фізичні особи.

У четвертому розділі вивчаються способи встановлення повноважень. Увага зосереджується на тому, що встановлення повноважень органів влади через прийняття конституції відповідатиме визначенню «встановлені народом» лише в тому разі, коли розподіл повноважень здійснено через конституцію, яка прийнята в легітимний спосіб. Автором слушно зазна-

чається на тому, що суттєво впливають на законодавче встановлення повноважень державних органів форми державного правління та політичний режим, який перебуває в центрі державної політики, вона виробляє відповідну стратегію держави та її політичних інститутів, і формулює модель державного управління, повноваження, обумовлені цією моделлю. Автор обґрунтовує висновок, що в демократичних державах світу президенту не надається повноважень гаранта конституційних прав і свобод людини та громадянина. Права і свободи гарантуються наявністю демократичної судової системи, насамперед конституційних та адміністративних судів. Автор приділив увагу таким способам встановлення повноважень, як делегування, укладання адміністративних договорів тощо.

У п'ятому розділі аналізуються державні повноваження та повноваження держави, дається визначення цих різновидів повноважень. Автор зазначає, що державні повноваження — явище ширше повноважень держави, які розглядаються як її права і обов'язки в зовнішніх, міждержавних і внутрішньодержавних відносинах. Їх різне визначення необхідне для розмежування компетенції системи державних органів як механізму держави та інших інституцій громадянського суспільства, особливо політичних партій, інших всеукраїнських об'єднань тощо. Крім того, в період глобалізації, що проникає у міжнародні сфери функціонування світової спільноти, коли зміцнюються зв'язки між суб'єктами міжнародних відносин, гостро постають проблеми визначення правосуб'єктності держав і міжнародних організацій. Важливим також є визначення повноважень при розмежуванні компетенції федерації та її суб'єктів як

державних утворень. Розглядається розподіл повноважень між органами Євросоюзу.

Шостий розділ праці присвячено вирішенню проблем правового регулювання судових та правоохоронних повноважень, де автор обґрунтовує поняття судових повноважень та подає їх класифікацію, виділяє серед правоохоронних правозахисні повноваження, розглядає повноваження окремих правоохоронних органів.

У цілому рецензована монографія порушує важливі питання щодо ви-

значення повноважень, їх розподілу, залучення світового досвіду в практику формування і розподілу. Вона є надзвичайно корисною насамперед для створення оптимальної моделі розподілу повноважень у нашій державі, а також вивчення науковцями, викладачами, фахівцями, які цікавляться проблематикою державотворення, різноманітних положень теорії держави та права в межах визначеної монографією проблематики.

Голосніченко Д. І. Теорія повноважень : вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : моногр. — К., 2009. — 356 с.

Досліджуються питання методології теорії повноважень, вивчення даної категорії під кутом загальної теорії права і держави, дається класифікація повноважень, які аналізуються на основі історико-правового методу, досліджується їх виникнення та розвиток на основі вивчення історичних правових джерел, показано механізм правового регулювання та принципи встановлення повноважень. Способам встановлення повноважень приділяється особлива увага. Аналізуються повноваження омбудсмана та прокуратури з посиланнями на вітчизняні і зарубіжні джерела. Чільне місце в монографії відведено повноваженням МВС України, проблемам їх встановлення і вивчення.

Для науковців, викладачів, студентів юридичних ВНЗ та працівників органів влади та місцевого самоврядування.



ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ОСНОВИ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

І. ЗАМОЙСЬКИЙ

*доктор юридичних наук,
завідувач кафедри господарського права та процесу
(Донецький університет економіки та права)*

Нещодавно вийшов друком підручник для студентів усіх форм навчання, аспірантів, викладачів юридичних ВНЗ і факультетів, спеціалістів у галузі транспортного права, підготовлений фахівцями Донецького юридичного інституту, Інституту економіко-правових досліджень НАН України, Донецького університету економіки та права, за редакцією кандидата юридичних наук, доцента М. Шелухіна*.

Згідно із Законом України «Про транспорт» транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва, яка покликана задовольнити потреби населення та суспільного виробництва у перевезеннях.

Транспорт забезпечує взаємодію різних сфер матеріального виробництва, створює умови для безперервного функціонування суспільного виробництва і комплексного розвитку всіх його галузей. Транспорт відповідає за внутрішні й зовнішні економічні зв'язки, сприяє економічному розвитку, зміцненню обороноздатності держави, міжнародній співпраці нашої країни. Роль транспорту в народному господарстві України й надалі буде зростати.

Сучасна політика розвитку транспортного комплексу України передбачає забезпечення повного, своєчасного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва у перевезеннях, створення рівних умов для

розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності та входження транспортної системи України до європейської й світової транспортної системи.

В Україні діяльність транспорту регламентується широкими колом нормативно-правових актів — законами, кодексами, статутами, указами Президента, постановами Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, відомчими нормативними актами, а також міжнародними конвенціями та угодами, до яких приєдналася Україна. Однак національне транспортне законодавство потребує подальшого розвитку, реформування і вдосконалення, насамперед, у частині узгодження з нормами міжнародного законодавства. До того ж у правознавчих колах ще й досі існують різні думки та погляди щодо багатьох проблемних питань, які стосуються суспільних відносин у транспортній сфері, їх правової природи і, зокрема, місця транспортного права в системі права України.

Таким чином, підручник «Транспортне право України», розроблений колективом авторів за редакцією кандидата юридичних наук М. Шелухіна, не лише набуває актуальності як теоретичне дослідження, а й має певне практичне значення.

Автори старанно поставилися до теми наукового дослідження, здійснили ґрунтовний аналіз чинного українського

* *Транспортне право України*: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. Л. Шелухін, О. І. Антонюк, В. О. Вишнівецька та ін.; за ред. М. Л. Шелухіна. — К., 2008. — 896 с.

і міжнародного законодавства, обробили значний обсяг теоретичного матеріалу, дійшли цікавих наукових висновків, які заслуговують на увагу. Досить повно визначені зміст і специфіка основних інститутів транспортного права, що є позитивним моментом рецензованої праці.

Транспортне право у підручнику розглядається як комплексна галузь права, чітко визначено його місце у системі права України, зв'язок і взаємодія з іншими юридичними науками. Проаналізовано правове забезпечення усіх видів правовідносин, що виникають між суб'єктами транспортного права, як горизонтальних — між транспортними організаціями та їх клієнтами, так і вертикальних — між органами державного управління і транспортними організаціями. До того ж чітко визначений правовий статус усіх видів суб'єктів транспортного права, від Верховної Ради України та Міністерства транспорту і зв'язку України до транспортних організацій і споживачів транспортних послуг.

У підручнику ретельно проаналізовані договори, які виникають у галузі транспортної діяльності, насамперед, перевезення вантажу у прямому і змішаному сполученнях, перевезення пасажирів і багажу, транспортного експедирування. Особливу увагу приділено питанням доставки вантажів різними

видами транспорту у внутрішньому і міжнародному сполученні, а також підставам виникнення і застосування різних видів відповідальності у транспортних правовідносинах — кримінальної, адміністративної, господарсько- і цивільно-правової. Вперше у вітчизняних працях з проблем транспортного права висвітлено правове регулювання перевезення пошти різними видами транспорту.

Під час викладення матеріалу автори послідовно доводять думку про необхідність подальшого вдосконалення чинного законодавства України, що регламентує діяльність транспортної системи України в цілому та окремих її галузей, з урахуванням курсу нашої країни на інтеграцію до Європейського Союзу.

З позитивного боку необхідно відзначити перелік рекомендованої літератури до вивчення курсу «Транспортне право», який містить велику кількість навчальної й наукової літератури, національних і міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність транспорту.

Отже, праця зробить значний внесок для розвитку юридичної науки. Підручник буде цікавим і корисним для широкого кола читачів, від студентів і аспірантів до викладачів і юристів-практиків.

Транспортне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. Л. Шелухін, О. І. Антонюк, В. О. Вишнівецька та ін. ; за ред. М. Л. Шелухіна. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2008. — 896 с.

Норми транспортного права регламентують суспільні відносини між перевізниками та споживачами транспортних послуг, а також між органами управління транспортом і перевізниками. У підручнику викладено матеріал, який надасть студентам-правникам необхідних знань з правових основ діяльності транспортного комплексу держави в цілому й окремих видів транспорту та особливостей правового регулювання їх діяльності. Вперше розглянуто правове регулювання перевезення пошти. Особливу роль відведено правовій регламентації міжнародних транспортних перевезень, відповідальності за порушення транспортного законодавства тощо.

Для студентів усіх форм навчання, аспірантів, викладачів юридичних ВНЗ і факультетів, спеціалістів у галузі транспортного права та широкого кола читачів.



**АКТУАЛЬНА НАУКОВА ТЕМАТИКА
ПУБЛІКАЦІЙ ЖУРНАЛУ
«ПРАВО УКРАЇНИ» НА 2010 р.**

1. Юридична наука в Україні: стан, проблеми, тенденції та перспективи.
2. Права і свободи людини та громадянина: загальнотеоретичні питання та проблеми забезпечення.
3. Верховенство права: проблеми теорії та юридичної практики.
4. Правова держава: питання теорії і практики.
5. Держава і громадянське суспільство в Україні: питання доктрини і практики.
6. Конституційна юстиція в Україні: проблеми теорії і практики.
7. Проблеми правового забезпечення безпеки життя і здоров'я людини в Україні (екологія, споживання продуктів, безпека виробництва, безпека послуг).
8. Актуальні питання цивільного і господарського права в Україні.
9. Альтернативні способи вирішення спорів: поняття, види, переваги та проблеми.
10. Інститут адвокатури України: правовий статус та питання реформування.
11. Правоохоронні органи в Україні: проблемні питання реформування.
12. Актуальні питання судочинства в Україні (цивільне, господарське, кримінальне, адміністративне).
13. Методологічні проблеми вітчизняного правознавства.
14. Філософія права в сучасній Україні.
15. Наука порівняльного правознавства: актуальні проблеми.
16. Правовий вимір політики: загальнотеоретичні аспекти.
17. Корупція в Україні: проблеми правових засобів протидії в сучасних умовах.
18. Право на соціальний захист та проблеми його реалізації в Україні.
19. Захист прав інтелектуальної власності: проблеми теорії та практики.

Редакційна колегія та наукова рада журналу звертаються до науковців та практиків висловити свої зауваження, побажання до запропонованої наукової тематики журналу на 2010 р.

СИСТЕМАТИЧНИЙ ПОКАЖЧИК СТАТЕЙ І МАТЕРІАЛІВ, НАДРУКОВАНИХ У ЖУРНАЛІ В 2009 р.

Актуальні питання вищої юридичної освіти в Україні

ГАЛАЙ А. Шляхи впровадження курсу юридичної клінічної освіти у навчальний процес вищих навчальних закладів України	1* .. 16**
КОМАРОВ В. Сучасні аспекти модернізації вищої юридичної освіти (матеріали «круглого столу»)	1 9
ТАЦІЙ В. Проблеми вищої юридичної освіти в Україні: нові виклики сучасних реалій.....	1 4
ХЕЛЛАНД А., ВЕНДІШ М. Юридична освіта в Німеччині.....	1 22

Загальна теорія права і держави

АФНАСЬЄВ К. Щодо змісту категорії «законодавство України»	11..... 124
БЕЛЯНЕВИЧ О. Дія закону за колом осіб (на прикладі законодавства про банкрутство).....	8..... 79
БОБРОВНИК С. Специфіка прояву компромісу і конфлікту в межах соціальних інститутів.....	12..... 144
ГОЛОВЧЕНКО В., ГОЛОВЧЕНКО О. Теоретико-прикладні аспекти правоздатності та суб'єктивних прав особи.....	5..... 82
ГОЛОСНІЧЕНКО Д. Принципи повноважень як основні правостановчі начала.....	5..... 73
ДАШКОВСЬКА О. Гендерна рівність у системі демократичних принципів організації суспільства.....	12..... 134
ЗЕЛЬДІНА О. Кодифікація законодавства як засіб забезпечення його стабільності	5..... 67
КЕЛЬМАН М. Аспекти аналізу методологічних проблем співвідношення держави та права	2..... 60
КОВАЛЬЧУК В. Взаємодія громадянського суспільства та державної влади	6..... 90
КОПЕЛЬЦІВ-ЛЕВИЦЬКА Є. Національна правосвідомість як вияв ментальності українців.....	7..... 95
КРАВЧЕНКО С. Громадська правова свідомість як необхідний елемент побудови громадянського суспільства в Україні	12..... 140
КУНЄВ Ю. Методологія дослідження державно-правових явищ як актуальна проблема	11..... 118
МЕЛЬНИК В. Конституція України в ієрархічній структурі законодавства: науково-теоретичний аспект	5..... 61
ОНІЩЕНКО Н. Механізм розвитку національних правових систем як сукупність зовнішньоінтеграційних та внутрішньонаціональних складових	10..... 83
ЦОКУР Є. Політико-правові концепції феномену політичної влади	11..... 132

Філософія права

РАБІНОВИЧ П. Праворозуміння «природне» та «легістське»: неминучість співіснування.....	3..... 65
ТИМОШЕНКО В. Свобода і право: проблема взаємозв'язку	3..... 71
ТИМУШ І. Метафізика права чи правовий реалізм?.....	7..... 104
ШТУРМАК Н. Мусульманське праворозуміння та ісламська доктрина в сучасних країнах: їх диференціація	7..... 112

Питання конституційного права

Виконавча влада в Україні (Інтерв'ю академіка Ю. Битяка — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому).....	12..... 30
Влада народу — народовладдя: основа демократичної держави (Інтерв'ю академіка О. Петришина — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому).....	11..... 58

* № журналу.

** Сторінка.

До питання про владу (Інтерв'ю академіка В. Сіренка — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому).....	11	26
До питання форми державного правління в Україні: пошук моделі (Інтерв'ю провідних учених-правознавців головному редакторові журналу «Право України»).....	10	4
Законодавча влада в Україні (Інтерв'ю академіка І. Тимченка — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому).....	11	81
Інститут президента в Україні (Інтерв'ю завідувача кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого С. Серьогіної — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому)	12	6
Конституційна реформа в Україні: здобутки та перспективи (Інтерв'ю академіка В. Тація — головному редакторові журналу «Право України», професору О. Святоцькому).....	11	6
Місцеве самоврядування в Україні (Інтерв'ю завідувача відділу правових проблем місцевого самоврядування Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України П. Любченка — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому).....	12	85
Судова влада в Україні (Інтерв'ю завідувача кафедри загальнотеоретичних та державно-правових наук правничого факультету Національного університету «Києво-Могилянська академія» М. Козюбри — головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому)	12	47
АВЕР'ЯНОВ В. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей	5	30
АВЕР'ЯНОВ В., ДЕРЕЦЬ В., ПУХТЕЦЬКА А. Організація виконавчої влади потребує реформування	12	39
БАРАБАШ Ю. Установча влада Українського народу як конституційний феномен	11	73
БАТАНОВ О. Концептуальні аспекти реформи конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні	12	117
БЄЛКІНА Ю. Роль Президента України в забезпеченні культурних прав громадян	12	161
БОГІНІЧ О. Реалізація принципу верховенства права у сучасній Україні	5	99
ВОВК Ю. Розмежування сфери компетенції між Президентом і Прем'єр-міністром в Україні	5	51
ГЕОРГІЦА А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади	11	100
ГЕОРГІЦА А. Парламентарна форма державного правління: особливості та видові ознаки	10	67
ГРЕБЕНЮК М. Державно-правове регулювання забезпечення продовольчої безпеки	5	92
ГУРАЛЬ П. Волосна територіальна громада — організаційно-правова основа самоврядування в Україні: історико-правовий аспект	12	101
ЄВГРАФОВА Є. Питання щодо зв'язків права і держави.....	6	46
ЗАКАЛЮК А., ТОМКІНА О. Належне кадрове забезпечення судової влади як невідмінна умова незалежного та добросовісного здійснення нею правосуддя.....	12	64
ЗАЯЦЬ І. Місцеве самоврядування: генеза законодавства та політики	12	126
ЗАЯЦЬ Н. Теоретико-правові проблеми інституту президентства в механізмі реалізації державної влади в Україні	6	29
КОВАЛЬЧУК В. Всенародний референдум як одна з форм легітимації державної влади: зарубіжний та вітчизняний досвід	12	151
КОРЖ І. Політична корупція та правова безпека України	6	55
КУЯН І. До питання про публічність і суверенність державної влади	11	52
ЛИСЕНКО О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів	4	132
ЛЮБЧЕНКО П. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування.....	5	55

МАГНОВСЬКИЙ І. Місто як складова адміністративно-територіального устрою України.....	4.....	140
МАГНОВСЬКИЙ І. Правові аспекти реформування адміністративно-територіального устрою сільського району в Україні.....	1.....	51
МАЙДАННИК О. Парламентські функції: правовий зміст поняття, ознаки, конституційна регламентація.....	6.....	17
МАЙСТРЕНКО О. Податок на нерухоме майно як додаткове джерело наповнення місцевих бюджетів.....	10.....	118
МАЛЯРЕНКО В. Створення двопалатного парламенту в Україні — необхідна умова утвердження демократії, гарант законності і правопорядку в державі.....	6.....	12
МАРТИНЮК Р. Проблеми визначення конституційно-правового статусу Президента України в умовах змішаної форми правління.....	5.....	44
МАЦЬКЕВИЧ М. Державотворчі процеси в Україні на сучасному етапі її розвитку: проблеми і перспективи.....	2.....	74
МЕЛЬНИЧЕНКО В., ПЛАХОТНЮК Н. Інститут президента в Україні: стан та перспективи розвитку.....	12.....	18
МИЩАК І. Законодавча діяльність Верховної Ради України 5-го скликання у соціальній сфері.....	6.....	100
ОВДІЄНКО Я. Система органів влади Автономної Республіки Крим.....	6.....	106
ОРЗІХ М. Президентська республіка — різновид республіканської форми правління.....	10.....	72
ПАХОМОВ І., ПАХОМОВА Т. Механізми підвищення ефективності системи державної служби в нових умовах розвитку держави.....	10.....	102
ПЕТРИШИН О. Народовладдя — основа демократичної, правової, соціальної держави.....	6.....	4
ПЕТРИШИН О., СЕРЬОГІНА С. Змішана республіканська форма державного правління: питання теорії та практики.....	10.....	57
ПРИТИКА Д. Створення науково обґрунтованої системи правосуддя в Україні — головна мета судової реформи.....	12.....	71
ПРИХОДЬКО Х. Конституційний процес: проблема класифікації та правового забезпечення в Україні.....	8.....	72
СВЯТОЦЬКИЙ О. Питання пошуку оптимальної моделі форми державного правління для України.....	10.....	61
СЕЛІВАНОВ А. Законодавча влада і конституційне правосуддя в Україні.....	5.....	23
СЕЛІВАНОВ А. Суверенітет народу і його забезпечення публічною владою.....	11.....	66
СЕРЬОГІНА С. Оптимізація статусу президента як ключова ланка конституційної реформи в Україні.....	6.....	23
СИНКОВА О. Стандарти забезпечення підзвітності в органах виконавчої влади.....	12.....	176
СІБІЛЬОВА Н. Теоретичні основи побудови судової системи України.....	6.....	38
СІРЕНКО В. Деякі зауваження до питання про природу влади.....	11.....	46
СКРИПНЮК О. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади.....	11.....	92
ТАЦІЙ В. Наукові засади конституційного реформування в Україні.....	11.....	12
ТЕПЛЮК М. Публічна влада в Україні: визначення поняття і конституційно-правова природа.....	5.....	6
ЧУШЕНКО В. Форма державного правління в теорії та практиці українського державотворення.....	10.....	78
ШАПОВАЛ В. Конституція і міжнародне право: до питання про взаємозв'язок і взаємовплив.....	7.....	88
ШАПОВАЛ В. Форма державного правління як конституційний <i>modus vivendi</i> сучасної держави.....	10.....	38
ШАХМАТОВА Т. Застосування принципів субсидіарності та пропорційності у процесі реформування місцевих органів влади в Україні.....	10.....	125
ШЕМШУЧЕНКО Ю. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні.....	11.....	19
ШИЦЬКИЙ І. Судова влада у контексті розбудови правової держави.....	5.....	36
ЮЩИК О. До питання методології пізнання законодавчого процесу в Україні.....	10.....	89
Захист прав людини і громадянина		
БАРАБАШ Ю. Правова політика у сфері прав людини: шляхи підвищення ефективності.....	4.....	55

БУТКЕВИЧ В. Фактори негативного впливу на ефективність реалізації прав людини в Україні.....	4.....	36
ГАЛАЙ В. Юридичні клініки як суб'єкт захисту прав пацієнтів в Україні.....	9.....	101
ЗАБАРНИЙ Г., МЕНІВ Л. Адміністративно-правова охорона прав споживачів.....	1.....	29
ЗВЕРЄВА О. Інтеграційні процеси і забезпечення прав споживачів.....	1.....	41
ІЛЬЧЕНКО І. Деякі питання застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини в Україні.....	10.....	145
КАЛІНІЧЕНКО О. Політичні гарантії права людини на свободу світогляду і віросповідання та їх правове забезпечення за законодавством України.....	10.....	132
КАРПАЧОВА Н. Міжнародні стандарти у галузі прав і свобод людини та проблеми їх реалізації в Україні.....	4.....	4
КОВАЛЬ І. Експертиза нормативно-правових актів та їх проектів на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.....	1.....	47
ЛЬОШЕНКО О. Імплементация Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини в національну правову систему України.....	6.....	76
МАРТИНЕНКО О. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ як превентивний фактор порушень прав людини.....	10.....	139
МИРОНОВА Г. Право пацієнта на вибір методів лікування: «білі плями» українського законодавства.....	3.....	59
ОНІЩЕНКО Н. Захист прав і свобод людини в Україні.....	4.....	47
ОНІЩУК М. Проблеми забезпечення прав людини в Україні: від Загальної декларації прав людини — до сьогодні.....	4.....	29
ПАЗЕНОК А. Сутність та способи реалізації права на страйк: вітчизняний та світовий досвід.....	2.....	68
РАБІНОВИЧ П. Знання практики Європейського суду з прав людини як передумова ефективного використання механізму їх захисту в Україні.....	4.....	42
РОЖОК В. Деякі питання щодо позиції Європейського суду з прав людини з питань невиконання рішень національних судів.....	5.....	88
СІРЕНКО В. Сучасний стан реалізації основних прав і свобод людини та громадянина в Україні.....	4.....	22
СКОМОРОХА В. Захист прав і свобод людини у практиці Конституційного Суду України.....	6.....	61
СОЛДАТЕНКО О. Перспективи реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я через медичне страхування.....	3.....	54
Теорія і практика цивільного права і процесу		
БОДНАР Т. Приватні та публічні аспекти в правовому регулюванні договірних відносин у сфері підприємництва.....	8.....	28
БОРИСОВА В. Питання управління юридичними особами і їх вирішення за чинним законодавством України.....	5.....	113
БУРЛАКА І. Понятійна суть та юридична природа зобов'язань з відшкодування шкоди, заподіяної без вини завдавача.....	9.....	106
ВАВЖЕНЧУК С. Підстави, порядок зміни та розірвання договору, з огляду на істотну зміну обставин.....	12.....	191
ВІННИК О. Методи правового регулювання акціонерних відносин: проблеми відповідальності акціонерних товариств, пов'язаних з їх капіталом.....	8.....	32
ГАЛЯНТИЧ М. Методологія житлового права: сучасний стан та шляхи розвитку.....	9.....	95
ГНАТЕНКО А., ЛУСПЕНИК Д. Застосування судами деяких норм законодавства про захист авторського права і суміжних прав: проблеми судової практики.....	2.....	109
ГУСАК М., ДАНИШЕВСЬКА В., ПОПОВ Ю. Нікчемні та оспорювані правочини: регулювання за Цивільним кодексом України.....	6.....	114
ДОВГЕРТ А. Методологічне значення ідеї наднаціонального цивільного права України.....	8.....	15
ІВАНОВ А. Підстави припинення права спільної часткової власності.....	3.....	95
КРУПЧАН О. Методологічні засади приватноправової сфери громадянського суспільства.....	8.....	47
КУЗНЕЦОВА Н. Основні методологічні засади сучасного цивільного права України.....	8.....	12

ЛУЦЬ В. Тенденції розвитку договірної права України в сучасних умовах.....	8	8
МАЙДАНИК Р. Цивільні відносини: поняття та види.....	8	20
МОРОЗ М. Захист прав орендаря на орендоване майно.....	2	88
ПАТЕЙ-БРАТАСЮК М. Філософсько-світоглядне знання як засада розвитку приватного права.....	8	38
ПОРОДЬКО В. Межі та обмеження суб'єктивних цивільних прав громадян: розмежування понять.....	7	118
СПАСИБО-ФАТЄЄВА І. Акціонерні угоди.....	12	182
СПАСИБО-ФАТЄЄВА І. Методологічні витoki кодифікації: потреби, обґрунтованість, кон'юнктурність.....	8	62
СТАДНІК Г. Правова природа виконавчого збору: фінансово-правові аспекти.....	11	156
СТЕФАНЧУК Р. Шляхи реформування цивільного законодавства: погляд на Захід та Схід.....	8	53
ШЕВЧЕНКО Я. Поняття приватного права як ядра правопорядку, заснованого на ринковій організації економіки.....	8	4
Господарське право та процес		
ВІХРОВ О. Оперативно-господарські та адміністративно-господарські санкції як засоби забезпечення виконання організаційно-господарських зобов'язань.....	8	99
ДОБРОВОЛЬСЬКА В. Прогнозування і планування як засоби державного регулювання господарської діяльності.....	8	94
КОВАЛЕНКО С. Вартість як основний елемент майнових відносин.....	5	156
КОРОСТЕЙ В. Господарська норма права: теорія і практика.....	3	102
КУЗЬМЕНКО О., БЕЗРУТЧЕНКО С. Аналіз проблем правозастосовної діяльності у сфері фіктивного і прихованого банкрутства.....	3	109
МАМУТОВ В. Посилення публічних засад у правовому регулюванні господарської діяльності.....	9	83
СЕЛІВАНОВА І. Приватизація та відчуження державного майна: співвідношення понять.....	6	121
ШЕЛУХІН М., КАДАЛА В. «Вузлова угода» — поняття, зміст та складові.....	4	92
Питання трудового права		
ВИШНОВЕЦЬКА С. Загальні положення проекту трудового кодексу України в контексті сучасних тенденцій розвитку трудового права.....	3	41
ВОРОНІН Я. Проблеми регулювання правових відносин між працівником та роботодавцем, які виникають внаслідок створення службового винаходу.....	5	107
Інтерв'ю Керівника Головного юридичного управління Верховної Ради України Михайла Теплюка — Головному редакторові журналу «Право України» Олександру Святоцькому щодо проекту Трудового кодексу України.....	3	4
КЛИМЕНЧУК Н. До питання про зміст галузевих угод.....	12	196
КОСТЮК В. Особливості правового регулювання трудової правосуб'єктності у період незалежності Української держави (1991–1996 рр.).....	10	157
КОСТЮК В. Поняття та ознаки трудової правосуб'єктності в умовах кодифікації трудового законодавства: проблеми та напрями вирішення.....	3	48
ПИЛИПЕНКО П. Кодифікація вітчизняного трудового законодавства: проблеми та перспективи.....	3	7
Прийняття нового Трудового кодексу України — необхідний крок в адаптації трудового законодавства до нових економічних умов		
ПРИЛИПКО С., ЯРОШЕНКО О. Проект Трудового кодексу України — важливий етап реформування трудового законодавства.....	3	14
ХАРА В. Реформування трудових відносин за проектом Трудового кодексу України.....	3	22
ХУТОРЯН Н. Проблеми правового регулювання відпусток у проекті Трудового кодексу України.....	3	35
ЧАНИШЕВА Г. Колективні трудові відносини за проектом Трудового кодексу України.....	3	28
ШВЕЦЬ Н. До питання про правові наслідки участі у страйках.....	11	139
ЩЕРБЮК Н. Єдність і диференціація правового регулювання праці жінок.....	1	63
Питання земельного права		
БРИНЦЕВ О. Застосування кондикції в земельних правовідносинах.....	9	68

ГЕТЬМАН А. Методологічні аспекти розвитку науки про земельне право.....	9	15
ДАНИЛОВА Т. Правове регулювання земель залізничного транспорту.....	9	54
КОМАРНИЦЬКИЙ В. Питання співвідношення права власності та права спеціального природокористування	10	111
КУЗНЄЦОВА Н. Проблеми співвідношення земельного та цивільного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин	9	19
КУЛИНИЧ П. Право власності на землю: нові підходи до визначення змісту	9	22
МАЙДАНИК Р. Судовий захист прав іноземних інвесторів на нерухомість: державна реєстрація, експропріація, гарантії іноземних інвестицій, оспорювання правових актів органів державної влади	9	40
МІРОШНИЧЕНКО А., ПУШКАР П. Досвід проведення земельних реформ у країнах Європи та Америки	9	123
НОСІК В. Проблеми застосування у господарському судочинстві статті 13 Конституції України щодо здійснення прав власника на землю від імені Українського народу	9	30
ОСЕТІНСЬКИЙ А. Юрисдикція судів з розгляду земельних спорів: розмежування чи конкуренція?	9	45
ПЕРШИКОВ Є. Проблемні питання «суперфіцію» у земельних правовідносинах	9	49
ПОГРІБНИЙ О. Щодо місця інституту земельних спорів у системі земельного права.....	9	11
ПОДЦЕРКОВНИЙ О. Способи захисту прав у земельних відносинах	9	34
СЕМЧИК В. До питання про механізм реалізації права на землю громадянами та юридичними особами.....	9	6
СТАХУРСЬКИЙ М. Проблеми визначення підвідомчості земельних спорів господарським судам України.....	9	62
УЛІЦЬКИЙ А. Практика вирішення спорів, пов'язаних із самовільним зайняттям земельних ділянок та самочинним будівництвом.....	9	59
ЦІКАЛО А. Проблеми застосування земельного, цивільного, господарського та екологічного законодавства при вирішенні господарських спорів з питань земельних відносин.....	9	74
Екологічне право		
КОРНЯКОВА Т. Охорона довкілля — важлива функція Української держави	12	202
ЛАЗАРЕНКО Я. Роль засобів масової інформації у запобіганні порушенням природоохоронного законодавства	1	67
Адміністративне право і процес		
БАЧУН О. Процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства: постановка питання	4	86
ВЕСЕЛЬСЬКА Т. Адміністративні процедури та їх індивідуально-регламентуючий характер.....	7	141
ГУРЖІЙ Т. Актуальні проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху.....	3	90
ГУСАРОВ С. Особливості адміністративної юрисдикції та реалізації відповідних повноважень органами державного управління і посадовими особами в Україні	2	80
ЗАБАРНИЙ Г., МЕНІВ Л. Адміністративно-правова характеристика суб'єкта адміністративних порушень законодавства про захист прав споживачів	10	149
КУЙБІДА Р. Проблема адміністративного договору у доктрині, законодавстві, на практиці	3	76
ЛАГОДА О. Основні помилки у застосуванні дискреційних повноважень посадовими особами адміністративних органів	3	86
МУЗА О. Теоретичні питання адміністративного судочинства в Україні	8	106
СИНКОВА О. До питання правової забезпеченості процедур підзвітності в органах виконавчої влади	6	127
СПІВАК М. Суб'єкти адміністративної відповідальності за порушення в галузі охорони здоров'я населення	4	79

Фінансове право

БЕРЛАЧ А., ПИРОГА І. Еластична ставка податку на додану вартість як стимул економічного зростання в Україні.....	2.....	94
ГАВРИЛЮК Р. «Квантова суперпозиція» публічних фінансів і ефективність правового регулювання оподаткування: проблеми теорії.....	6.....	154
ГАВРИЛЮК Р. Принцип симетрії приватних та публічних потреб індивіда — теоретичне ядро егалітарної парадигми податкового права.....	2.....	101
КУЗЬМЕНКО О. Методологічні основи праворозуміння поняття, сутності та правової природи міжбюджетних відносин.....	5.....	149
МОНАЄНКО А. Фінансовий контроль і відповідальність вищих навчальних закладів за використанням фінансових ресурсів.....	8.....	112
НЕЧАЙ А. Державне регулювання фінансово-економічної кризи: можливо чи необхідно?.....	6.....	147
РОГАЛЬ-ЛЕВИЦЬКА М. Поняття об'єкта порушення законодавства з фінансових питань.....	1.....	58

Кримінальне право та процес

БАЗЯРУК І. Латентність та злочинність у сфері незаконного переміщення предметів через митний кордон України.....	7.....	130
БЕРЕЖНИЙ С. Особливості санкції ч. 2 ст. 115 КК та її співвідношення з іншими санкціями окремих статей в Особливій частині КК України.....	6.....	133
БОЙКО В., МАРМАШ В. Порушення вимог кримінально-процесуального закону як підстава повернення справи до суду першої інстанції.....	9.....	110
ВЕРНИДУБОВ І. Генеза публічного кримінального переслідування у теорії і законодавстві.....	4.....	102
ВОВК І. Аналогія та її значення у кримінально-процесуальному праві.....	5.....	127
ГРОШЕВИЙ Ю. Проблеми реформування кримінального судочинства.....	2.....	4
ГРОШЕВИЙ Ю., КАПЛІНА О. Актуальні проблеми кримінально-процесуальної теорії та проект Кримінального процесуального кодексу України.....	12.....	209
ГУРДЖІ Ю. Щодо функціональної характеристики правового захисту особи у кримінальному судочинстві.....	1.....	74
ЗЕЛЕНЕЦЬКИЙ В., ЛОБОЙКО Л. Загальні напрями підвищення ефективності діяльності органів кримінального переслідування.....	2.....	52
КАЗАНЦЕВА К. Порівняльний аналіз вітчизняного та зарубіжного кримінального законодавства у сфері обігу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння.....	1.....	86
КВАСНЕВСЬКА Н. Право на справедливий судовий розгляд як об'єкт постановлення завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови.....	6.....	139
КОЗАЧЕНКО О. Культурологічний вимір парадигми сучасного кримінального права.....	5.....	121
КОРНЯКОВА Т. Об'єкт посягання і система злочинів у сфері навколишнього природного середовища.....	2.....	121
КРАВЧЕНКО О. Порівняльно-правова характеристика контрабанди за кримінальним законодавством України та законодавством інших держав.....	11.....	152
ЛОБОЙКО Л. Основні підстави і цілі реформування кримінально-процесуального законодавства України.....	2.....	36
МАЛЯРЕНКО В. До питання доктрини кримінальної юстиції в Україні.....	2.....	11
НОР В. Захист у кримінальному судочинстві майнових та особистих прав потерпілих від злочину за проектами КПК України: здобутки та прорахунки.....	2.....	43
ОНІЩУК М. Новий Кримінальний процесуальний кодекс суттєво посилить захист прав людини та підвищить ефективність розслідування злочинів.....	2.....	24
ПАВЛИШИН А. Ціль сучасного кримінального процесу України.....	2.....	134
ПОГОРЕЦЬКИЙ М. Новий КПК України: політичні, теоретичні та юридичні питання.....	2.....	29
ПОГОРЕЦЬКИЙ М. Про співвідношення джерел фактичних даних і джерел доказів у кримінальному процесі.....	1.....	80
ХАРЧЕНКО В. Проблеми кримінально-правової охорони прав інтелектуальної власності, пов'язаних із конфіденційністю.....	8.....	86
ЦИБУЛЬСЬКИЙ А. Становлення і розвиток кримінальної відповідальності за порушення правил дорожнього руху в Україні.....	4.....	107

ШТУРМАК О. Забезпечення прав людини як невід’ємна умова допустимості доказів у кримінальному судочинстві України	7	125
Кримінально-виконавче право		
ЯЦИШИН М. Основні джерела регламентації порядку й умов виконання та відбування кримінальних покарань (теоретико-аналітичний огляд)	7	135
Питання криміналістики		
ГОНГАЛО С. Сучасні можливості судової техніко-криміналістичної експертизи документів та перспективи її розвитку	10	162
МЕЛЬНИЧОК В. Судово-психологічна експертиза учасників подій, пов’язаних із використанням транспортних засобів.....	1	93
Теорія та практика сучасної кримінології		
БОЙКО А. Детермінація злочинності як вид соціальної детермінації	7	39
ГОЛІНА В. Теоретичні та прикладні проблеми втілення кримінологічної політики в Україні	7	24
ДЕНИСОВА Т. Запобігання злочинам як одна з пріоритетних функцій кримінального покарання.....	7	66
ДРЬОМІН В. Інституціональна теорія відтворення та протидії злочинності	7	45
ЗАКАЛЮК А. Концептуальне бачення сучасної кримінологічної ситуації в Україні та шляхів актуалізації кримінології в українському суспільстві.....	7	6
ЗЕЛІНСЬКА Н. Політична злочинність і політична кримінологія: концептуальні підходи.....	7	58
КОРНЯКОВА Т. Детермінація злочинів проти довкілля: причини та умови їх вчинення	7	79
КОСТЕНКО О. Концепція модернізації кримінології у світлі соціального натуралізму (про основи «натуралістичної» кримінології).....	7	31
КУЛИК О. Кримінологічний аналіз злочинності в Україні: напрями вдосконалення методології та методики	7	52
МІНЧЕНКО С. Кримінологічна характеристика наркоманії та проституції: сучасний стан і тенденції	9	116
ТОМКІНА О. Сфери та засоби запобігання корупції та іншій недоброчесності суддів: потреби науково-кримінологічного визначення.....	7	73
ШАКУН В. Межі впливу на злочинність	7	17
ШЕЛУХІН М. Управління кримінологічною безпекою на транспорті	11	145
Судово-правова реформа		
ГЕТЬМАН-П’ЯТКОВСЬКА І. Суддівська влада: порівняльний аналіз та шляхи вирішення якісного добору кадрів.....	12	168
МОСКВИЧ Л. На шляху до реформування конституційних засад судової системи	10	96
НАЗАРОВ І. Принципи ступінчастості судової системи в Україні та європейських державах	6	84
СЕРЕДА О. Адміністративне і господарське судочинство: значення і доцільність спеціалізованих судів у порівняльно-історичному аспекті.....	6	80
СКОМОРОХА Л. Конкурсний добір кандидатів на посади суддів: міжнародний досвід і вітчизняні реалії	4	70
Реформування інституту прокуратури		
БРИНЦЕВ В. Конституційні межі законодавчого унормування функції нагляду прокуратури в Україні.....	2	139
ПОПОВИЧ Є. Напрями удосконалення правового забезпечення діяльності прокуратури України.....	6	161
Питання правового регулювання правоохоронної діяльності		
ВІТИК І., КОСТЮК В. Щодо окремих правових аспектів реформування правосуб’єктності Служби безпеки України	12	218
Міжнародне право		
ГАЧКЕВИЧ А. Теорія природного договору як підстава обов’язкової сили норм міжнародного права (на основі поглядів Людвіка Ейрліха)	3	120

ПАВЛІК О. Міжнародно-правові стандарти щодо захисту прав потерпілого у кримінально-виконавчому законодавстві України	7.....	146
ПОБІРЧЕНКО І. Зовнішньоекономічні справи у МКАС при ТПП України	5.....	134
СЕРЕДА Г. Міжнародно-правові аспекти протидії сучасному морському піратству	4.....	116
ЧИРИЧ О. Транснаціональні та офшорні компанії	3.....	114
ЧИРИЧ О. Транснаціональні та офшорні компанії	4.....	123
Правові питання європейської інтеграції України		
СКРИПНЮК О. Європейський вибір України: проблеми реалізації принципу законності	1.....	97
СЛІПЧЕНКО А. Правові засади інтеграції України до загальноєвропейського повітряного простору	1.....	102
Пропозиції до законодавства		
БАРАШ Є. Організаційно-правові засади виконання та відбування покарання жінками, яких засуджено до довічного позбавлення волі: сучасний стан та шляхи удосконалення	4.....	158
ВІТИК І., КОСТЮК В. Деякі питання правосуб'єктності Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України у контексті її реформування	6.....	175
ГОРДЄЄВ В. Особливості розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації засобами фото-і кінозйомки, відеозапису	5.....	143
ДЕРЕВ'ЯНКО С. Про необхідність ініціювання та приведення існуючого законодавства України з питань референдумів у відповідність до норм чинної Конституції України	5.....	137
КОЛОМОЄЦЬ Т., ЛЮТИКОВ П. Проблеми правового розмежування адміністративної та господарської юрисдикції: аналіз передумов виникнення та можливі шляхи їх вирішення	10.....	175
КОЛОТИЛО О. Апеляційне оскарження постанови судді у справах про адміністративне правопорушення потребує вдосконалення	8.....	119
КРУТОВ В., БЕРЛАЧ Ю. Правове забезпечення протидії рейдерству в Україні	9.....	133
МІРОШНИЧЕНКО А. Колізії між приписами земельного та цивільного законодавства: перспективи усунення та рекомендації щодо вирішення	3.....	126
САННИКОВ Д. Поняття цільового призначення земельних ділянок для садівництва громадян	7.....	162
САПОЖНИКОВА О. Особливості вікового критерію кримінальної відповідальності	7.....	158
СНІДЕВИЧ В. Співучасть в умисному вбивстві, вчиненому на замовлення	7.....	153
ХРЯПІНСЬКИЙ П. Ефективність заохочувальних кримінально-правових норм: деякі пропозиції щодо вдосконалення законодавства	10.....	170
Дискусії та обговорення		
ВАРИЧ О. Основні засади ефективності економічних функцій держави	11.....	175
ГЕТМАНЕЦЬ О. Місце бюджетного контролю в системі фінансового права	9.....	148
ГРИНЬКО С. Правові аспекти відмежування реєстрації прав на земельні ділянки та реєстрації прав власності на нерухоме майно в Україні	3.....	132
ДІДИЧ Т. Інститут погодження проекту нормативно-правового акта в системі засобів удосконалення нормпроекування	11.....	170
ЄЗЕРОВ А. Конституційна конфліктологія як перспективна доктринальна концепція	6.....	167
ЖОРНОКУЙ Ю. Шляхи вирішення конфліктних ситуацій (корпоративних конфліктів) в акціонерних товариствах	10.....	190
ЗАРЖИЦЬКИЙ О. Про необхідність створення спеціалізованих трудових судів в Україні	12.....	223
КАШИНЦЕВА О. Наріжні проблеми захисту прав людини у сфері біотехнології та медицини	4.....	152
КИЯН В. Щодо вдосконалення понятійного апарату змін умов договору про проходження служби працівників органів внутрішніх справ України	1.....	121

КУЛЬБЕНКО О. Працівники НЦБ Інтерполу в Україні як суб'єкти правоохоронної діяльності, що має ознаки оперативно-розшукової	3.....	136
ЛИХАЧОВ С. Національна безпека України як об'єкт державного управління.....	10.....	182
ЛІПКАН В. Основи права національної безпеки	1.....	108
ЛЯХУТІН Р. Перспективи закріплення функцій покарання в Кримінальному кодексі України.....	7.....	175
МІЛОВІДОВ Р., РОЗЕНФЕЛЬД Н. Недоліки статті 209 КК України як вади застосування кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом	10.....	206
НЕНЯ О. До питання про методи дослідження у практичній правозастосовчій діяльності.....	8.....	139
НІКІТІН Ю. Економічна безпека як один із ключових факторів впливу на забезпечення національної безпеки і стабілізації криміногенного стану в державі.....	2.....	160
ПАВЛЕНКО С. Проблеми співробітництва органів державної виконавчої служби та органів внутрішніх справ при примусовому виконанні рішень судів.....	8.....	123
ПАЗЕНЮК А. Щодо питання про дискримінацію жінок у трудовій сфері	4.....	147
ПАНАСЮК О. З приводу співвідношення трудового та цивільного права («З поверненням у «лоно» слід зачекати»).....	9.....	140
ПРИЛУЦЬКИЙ П. Проблемні питання формування внутрішнього переконання судді у кримінальному процесі	7.....	167
РОЗЕНФЕЛЬД Н. Напрями розвитку інформаційного суспільства та його основних ресурсів в Україні і проблеми їх правового забезпечення	1.....	117
РЯБЧЕНКО О. Судове право не тільки для суддів	2.....	156
САМБОР М. Особливості охорони громадського порядку та безпеки громадян під час проведення міжнародних спортивно-масових заходів — змагань з мотокросу	8.....	128
СЛІПЧЕНКО А. Деякі правові аспекти, пов'язані з реалізацією глобальної концепції організації повітряного руху	8.....	134
ТИЩЕНКО О. Спірні питання застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту в суді першої інстанції.....	10.....	199
ТРУШ І. Історія розвитку нормативно-правового забезпечення інституту комунальних підприємств	9.....	154
ШАТКОВСЬКИЙ Я. Медичні стандарти у загальнодержавній системі стандартизації (правові основи розробки та затвердження).....	1.....	126
ЯНЮК Н. «Посадові» і «службові» особи у національному законодавстві: проблеми розмежування понять	11.....	180
ЯЦИШИН М. Державний департамент України з питань виконання покарань як суб'єкт нормотворчості.....	11.....	165
Обговорюємо високі критерії статусу юриста	2.....	148

Трибуна молодого вченого

БОГДАН А. Щодо правових аспектів виробництва зерна в Україні порівняно з вимогами законодавства Європейського Союзу	11.....	201
БОРДЮГОВА Г. Місце спортивного права в національній правовій системі.....	3.....	144
ГОЛОВКО Т. Гендерні аспекти покарання у Кримінальному кодексі України.....	9.....	162
ДУДЧЕНКО О. Особливості правового статусу колегій центральних органів виконавчої влади незалежної України.....	10.....	238
КАЛИНОВСЬКА Т. Класифікація правових актів місцевого самоврядування	10.....	219
КАЦАВЕЦЬ Р. Культура думки і слова у професійній діяльності юриста	2.....	144
КРАВЧЕНКО С. Форми державного контролю за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах	10.....	225
КУТИРКІН А. Правове виховання дітей дошкільного віку	4.....	164
ЛИПЕЦЬ Л. Особисті немайнові відносини подружжя як можливий об'єкт шлюбного договору	1.....	130
ЛУКАШЕНКО А. Конституційно-правовий аналіз наукових джерел повноважень органів самоорганізації населення в Україні	11.....	190
ЛЮТИЙ В. Основні детермінанти крадіжок, що вчиняються в сільській місцевості.....	3.....	148
МОХОНЬКО О. Можливості реалізації принципу змагальності сторін під час затримання особи: проблеми теорії і практики	10.....	247

НЕЧИПОРУК С. Щодо питання про місце судової гілки влади в системі її поділу.....	12.....	228
ПИСАРЕНКО В. Правові аспекти формування фінансової системи місцевого самоврядування в Україні в контексті застосування міжнародних та європейських стандартів і врахування зарубіжного досвіду.....	11.....	207
ПРОЦИШЕН М. Право на страйк, його конституційне визначення та можливості вдосконалення.....	10.....	211
РОСЬ Г. Закриття кримінальної справи зі звільненням особи від кримінальної відповідальності та презумпція невинуватості.....	10.....	232
СКОМОРОХА Л. До питання актуалізації тестування при доборі суддівських кадрів.....	12.....	235
ТОЛКАЧОВА І. Конституційний принцип єдиного громадянства.....	11.....	196
ТУПИЦЬКА Є. Новація боргу в позикове зобов'язання як вид грошових зобов'язань.....	9.....	168
ШТУРМАК Н. Еволюція (генеза) релігійного праворозуміння.....	11.....	185
ЯЦУК О. Поняття адміністративної відповідальності та її особливості.....	12.....	242

Історико-правові нариси

АНАТОЛЬЄВА О. Державно-правовий захист неповнолітніх в УСРР (20-ті роки ХХ ст.).....	4.....	170
БОЙКО І. Правове регулювання відносин у Галичині у складі Польського королівства (1349–1569 рр.).....	5.....	169
БРОВКО Н. Торгівля людьми як соціальне явище: історико-культурологічний аспект.....	8.....	160
ГРИЦАН О. Організаційно-правове забезпечення контролю за раціональним використанням та охороною надр в умовах входження України до складу Російської імперії (кінець ХІХ — початок ХХ ст.).....	4.....	175
ДРОЗДОВИЧ Н. Історія виникнення та розвитку принципу вільної оцінки доказів у кримінальному судочинстві.....	8.....	154
ЗАДОРОВИЙ Ю. Роль римського права у процесі становлення та розвитку університетів у країнах Західної Європи.....	3.....	153
КИНДЮК Б. Правові засади охорони лісів на землях козацької України.....	8.....	166
КОВБАСЮК С. До питання реформування церковного суду Руської Православної Церкви наприкінці Синодального періоду (кінець ХІХ ст. — початок ХХ ст.).....	3.....	168
ЛУЦЬКИЙ І. Вплив християнства на правову свідомість українців у досвіді першої Української держави (Київська Русь).....	10.....	254
МАЦЬКЕВИЧ М. Конституційне законодавство Австро-Угорщини другої половини ХІХ ст. і правова платформа українського національного руху.....	5.....	161
МИЩАК І. Боротьба українців за національні права та інтереси в австрійському парламенті (друга половина ХІХ ст. — 1918 р.).....	3.....	161
СВЯТОЦЬКА В. Інститут присяжних повірених на території України за Судовими статутами 1864 р.....	8.....	147
СОЦЬКИЙ Ю. Головне тюремне управління у державному механізмі Російської імперії: функції, структура, компетенція у сфері реалізації кримінальних покарань.....	1.....	141
ШКУРАТЕНКО О. Встановлення двосторонніх відносин як одна із форм реалізації УРСР своєї міжнародної правосуб'єктності (40-ві роки ХХ ст.).....	2.....	168

Правова хроніка

Інтерв'ю Міністра юстиції України Миколи Оніщука: «День проголошення Незалежності держави треба вважати її днем народження».....	8.....	2
БАТИРГАРЕЄВА В., КОЛОДЯЖНИЙ М. Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовної діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні (нотатки з наукової конференції).....	7.....	186
БОШИЦЬКИЙ Ю., ЧЕРНЕЦЬКА О. Сучасні проблеми правової системи України (нотатки з наукової конференції).....	11.....	216
ГУДИМА Д. Антропологія права як предмет щорічних всеукраїнських «круглих столів» у Львові.....	9.....	180
ДОБРОВОЛЬСЬКА В. Сутність та перспективи подальшого розвитку господарського судочинства.....	2.....	176

ЗАДОРОВЖНЯ Г. Науково-практична конференція «Державна політика розвитку цивільної авіації ХХІ століття: економічні і стратегічні можливості України» (19–20 лютого 2009 р., м. Київ)	4.....	183
КОЗАЧЕНКО О. Обговорення проблем сучасного виміру держави і права	1.....	145
КОЗАЧЕНКО О. Предмет наукової дискусії — держава і право епохи постмодерну	12.....	250
КОСТЮЧЕНКО О. Висока оцінка досягнень навчальних закладів України (Указ Президента України)	10.....	272
КРЕСІН О. Дні порівняльного правознавства в Києві	6.....	190
ПОЛЕШКО А. 14-та щорічна конференція і Загальні збори міжнародної асоціації прокурорів	10.....	270
ПОЛЕШКО А. Конференції в Київському регіональному центрі Академії правових наук України	1.....	152
ПОЛЕШКО А. Методологічний семінар з проблем розвитку сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні (нотатки з семінару)	11.....	222
ПОЛЕШКО А. Науково-практична конференція з питань професійної підготовки суддів, прокурорів та працівників правоохоронних органів	5.....	183
ПОЛЕШКО А. Обговорення методології приватного права (нотатки з Другої міжнародної науково-практичної конференції)	6.....	187
ПОЛЕШКО А. Презентація законопроекту щодо запровадження інституту присяжних виконавців (нотатки з прес-конференції)	12.....	254
СКРИГОНЮК М. Сучасна плебсологія в дії (за матеріалами Другої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Плебсологічна як філософсько-правова оцінка сучасної світової фінансово-економічної кризи і завдань стратегічного менеджменту»)	6.....	194
СКРИГОНЮК М. Українська правова культура (за матеріалами VII Міжнародної наукової конференції «Українська культура в історичному розвитку та державотворенні», присвяченій 170-річчю від дня народження Павла Чубинського)	3.....	177
ШЕМШУЧЕНКО Ю. Націлений на перспективу (Інститутові держави і права ім. В. М. Корецького НАН України – 60 років)	4.....	62
З нагоди Дня народження провідного вченого вітчизняної адміністративно-правової науки, доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента АПрН України, заслуженого юриста України Вадима Борисовича Авер'янова	5.....	182
60-річчя академіка АПрН України Ю. П. Битяка	4.....	181
Ректору Київського університету права НАН України, професору Ю. Л. Бошицькому – 50 років	10.....	268
Доктору юридичних наук, професору, члену-кореспонденту Академії правових наук України А. С. Довгерту – 60 років	9.....	178
Поздоровлення з ювілеєм (Жилінкова І. В.)	3.....	180
Академіку АПрН України О. М. Костенку – 60 років	10.....	265
Члену-кореспонденту АПрН України О. П. Коцюбі – 70 років	11.....	224
Члену-кореспонденту АПрН України М. П. Кучерявенку – 50 років	5.....	181
Члену-кореспонденту АПрН України О. М. Литваку – 60 років	8.....	176
Поздоровляємо видатного вченого В. В. Сташиса з присвоєнням класного чину (Указ Президента України)	10.....	269
70-літній ювілей академіка АПрН України В. П. Тихого	10.....	263
Вітаємо доктора юридичних наук, професора Павла Львовича Фріса з 60-річчям!	7.....	184
Знаному вченому-правознавцеві, доктору юридичних наук, професору М. Є. Шумилу – 60 років	10.....	266
Загальні збори Академії правових наук України 2009 р.	3.....	174
Щорічні Загальні збори Академії правових наук України	12.....	247
Спільне засідання редакційної колегії та наукової ради журналу «Право України»	12.....	257
Міжнародна науково-практична конференція з питання юридичної науки в Україні (з нагоди 60-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України) ...	6.....	184
Науково-експертне обговорення актуальних проблем удосконалення Конституції України	7.....	192
Підрозділам слідства та дізнання органів внутрішніх справ України – нову якість підготовки кадрів	2.....	184
Презентація «Енциклопедії цивільного права України»	6.....	182

Рекомендації наукової конференції («Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні»)	8.....	178
Ювілей Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (до 205-річчя).....	11.....	212
Нагороди співробітникам Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (з нагоди 205-річчя).....	12.....	257
До уваги науково-юридичної громадськості (про проведення Всеукраїнського з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ)	4.....	186
Інформаційне повідомлення про Всеукраїнську науково-практичну конференцію «Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми».....	7.....	194
Визначні юристи		
Життєве кредо судді вищого кваліфікаційного класу В. Ф. Бойка	2.....	174
Видатний учений-правознавець, академік, засновник Академії правових наук України (до 85-річчя від Дня народження Федора Глібовича Бурчака).....	5.....	177
Юрист-міжнародник, учений, державний і громадський діяч, перший суддя Європейського суду з прав людини від України (Буткевич В. Г.).....	7.....	182
Визначний правознавець, який систематизував перший кодекс українського права (Кістяківський О. Ф.).....	10.....	261
Ім'я, осяяне правом (пам'яті Я. Кондратьєва)	1.....	156
Світлій пам'яті видатного вченого-правознавця і педагога (Кульчицький В. С.).....	8.....	174
Пам'яті визначного вченого-правознавця Володимира Семеновича Кульчицького (до 90-річчя від дня народження)	12.....	258
Визначний теоретик права, педагог, державний діяч — Петро Омелянович Недбайло	8.....	172
Юрист, державний і громадський діяч (Руденко Р. А.)	4.....	179
70-річний ювілей І. А. Тимченка.....	3.....	172
Вчений, дослідник, педагог (до 85-річчя академіка-секретаря відділення теорії та історії держави і права, академіка АПрН України М. В. Цвіка)	6.....	180
Перший Голова Верховного Суду незалежної України — О. Н. Якименко: служіння закону, справедливості, людяності.....	9.....	175
Рецензії		
БАЙМУРАТОВ М. Навчальний посібник з історії держави і права зарубіжних країн	4.....	187
БЕЛЯНЕВИЧ О. Корисний коментар із судової практики у справах про банкрутство.....	4.....	197
БОРИСОВА В., ЖИЛІНKOVA І., СПАСИБО-ФАТЄЄВА І. Системне дослідження договірних відносин.....	4.....	190
ГАЛЯНТИЧ М. Системне дослідження понять цивільного права в першій «Енциклопедії цивільного права України»	8.....	183
ГЕРАСІНА Л., ПАНОВ М., ТИХИЙ В. Системне конституційно-правове дослідження державно-правових конфліктів.....	2.....	189
ГОЛОСНІЧЕНКО І. Монографія з питання застосування досвіду поліцейської діяльності демократичних держав у роботі органів внутрішніх справ України.....	7.....	201
ГОЛОСНІЧЕНКО І. Монографія з питань реформування, модернізації податкової служби.....	3.....	186
ГУСАРЄВ С., КОЛОДІЙ А. Фундаменталізація теорії держави і права	4.....	194
ДУДОРОВ О. Платіжні засоби і кримінальний закон	5.....	189
ЄВГРАФОВА Є. Нове дослідження проблем джерел права	5.....	193
ЄРМОЛАЄВ В., РУМ'ЯНЦЕВ В. Нове фундаментальне історико-правове дослідження.....	10.....	276
ЗАМОЙСЬКИЙ І. Теоретичні та практичні основи транспортного права України	12.....	270
ЗЕЛЕНЕЦЬКИЙ В., ГОЛІНА В. Розробка засад боротьби з рецидивною злочинністю — актуальна проблема української кримінології.....	12.....	261
КАЛЮЖНИЙ Р. Сучасний навчально-методичний посібник за вимогами кредитно-модульної системи	3.....	184
КАМПО В., УСТИМЕНКО В. Авторська доктрина сучасного природного права	7.....	198
КОНДРАТЬЄВ Р. Фундаментальне енциклопедичне видання з цивільного права України.....	9.....	183

КОСТЕНКО О., КОПАН О., ЯРМИШ О. Багатотомне видання державного значення.....	11.....	233
КУЛЬЧИЦЬКИЙ В., ТИЩИК Б., БОЙКО І., КОБИЛЕЦЬКИЙ М. Актуальне і корисне дослідження з історії українського права.....	1.....	165
ЛИТВАК О., МУЗИКА А., САВЧЕНКО А. Вагомий здобуток сучасної кримінології в Україні.....	8.....	186
МАЛИШЕВА Н. Актуальне дослідження питання компенсації шкоди за екологічним законодавством України.....	6.....	199
МАРЧУК В. Теоретико-правові засади повноваження	12.....	266
МУРАШИН О. Глибоке дослідження державно-правового регулювання в умовах трансформації суспільних відносин	9.....	186
ОПРИШКО В. Новаційне обґрунтування ринкової концепції фінансового права	1.....	161
ОПРИШКО В. Основи натуралістичної юриспруденції (нові ідеї у правознавстві).....	3.....	181
ПІВНЕНКО В. Монографія з проблеми взаємозв'язку оперативно-розшукової діяльності та кримінального процесу.....	11.....	226
ПОГОРЕЦЬКИЙ М. Актуальне дослідження функції захисту в кримінальному судочинстві України.....	10.....	280
СВЯТОЦЬКИЙ О. Підручник з організації судових та правоохоронних органів	9.....	188
СВЯТОЦЬКИЙ О. Правове явище, яке формує, розвиває та зберігає правові традиції українців	8.....	194
СЕЛІВАНОВ А. Приклад сучасного навчання кримінології	1.....	158
СПАСИБО-ФАТЄЄВА І. Фундаментальне дослідження історії кодифікації цивільного законодавства.....	11.....	229
ФЕТИСЕНКО К. Україні необхідне правове регулювання національної безпеки	2.....	193
ФРІС П. Нове дослідження в галузі політико-правової науки.....	6.....	196
ШАПОВАЛ В. Колективна монографія з актуальної державотворчої проблеми	10.....	274
ЯРМИШ О. Неопарадигма правопорядку.....	5.....	198

РАДА ВИДАВЦІВ

В. Я. ТАЦІЙ	— Президент Академії правових наук України
Ю. С. ШЕМШУЧЕНКО	— Директор Інституту держави і права ім. В. М. Корещького НАН України
В. В. СТАШИС	— Перший проректор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
А. А. СТРИЖАК	— Голова Конституційного Суду України
В. В. ОНОПЕНКО	— Голова Верховного Суду України
С. Ф. ДЕМЧЕНКО	— Голова Вищого господарського суду України
О. І. МЕДВЕДЬКО	— Генеральний прокурор України
М. В. ОНІЩУК	— Міністр юстиції України

НАУКОВА РАДА

А. О. СЕЛІВАНОВ, доктор юридичних наук, професор (**голова наукової ради**),
В. Б. АВЕР'ЯНОВ, доктор юридичних наук, професор,
Л. К. ВОРОНОВА, доктор юридичних наук, професор,
Ю. М. ГРОШЕВИЙ, доктор юридичних наук, професор,
А. П. ЗАКАЛЮК, доктор юридичних наук, професор,
Л. А. ЛУЦЬ, доктор юридичних наук, професор,
В. Т. НОР, доктор юридичних наук, професор,
В. Ф. ОПРИШКО, доктор юридичних наук, професор,
М. І. ПАНОВ, доктор юридичних наук, професор,
Б. М. ПОЛЯКОВ, доктор юридичних наук, професор,
П. М. РАБІНОВИЧ, доктор юридичних наук, професор,
В. І. СЕМЧИК, доктор юридичних наук, професор,
В. А. ТИМОШЕНКО, доктор юридичних наук, професор,
В. І. ЧУШЕНКО, кандидат юридичних наук, професор

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

О. Д. СВЯТОЦЬКИЙ (**головний редактор**), В. П. ТИХИЙ (**перший заступник головного редактора**),
Ю. В. АЛДАНОВ (**заступник головного редактора**), П. БИТЯК, А. М. БОЙКО, В. Ф. БОЙКО,
В. І. БОРИСОВ, Ю. Л. БОШИЦЬКИЙ, В. Д. БРИНЦЕВ, В. Г. БУТКЕВИЧ, В. І. ГУМЕНЮК,
Т. Б. ДАНИЛОВА, Л. П. ІЗОВІТОВА, Т. Г. ЗАХАРЧЕНКО, Н. І. КАРПАЧОВА, М. І. КОЗЮБРА,
В. В. КОМАРОВ, Т. В. КОРНЯКОВА, В. Л. КРОТЮК, О. Д. КРУПЧАН, Є. Б. КУБКО,
Н. С. КУЗНЄЦОВА, В. В. ЛЕМАК, В. К. МАМУТОВ, О. І. МЕЛЬНИЧЕНКО, М. М. МИКІЄВИЧ,
С. В. МОСТОВЕНКО, Н. М. ОНІЩЕНКО, М. П. ОРЗІХ, О. П. ОРЛЮК, А. Й. ОСЕТИНСЬКИЙ,
О. В. ПЕТРИШИН, П. Д. ПИЛИПЕНКО, І. Г. ПОБІРЧЕНКО, О. О. ПОГРІБНИЙ, Д. М. ПРИ-
ТИКА, О. Г. ПУШЕНКО, Г. П. СЕРЕДА, В. Ф. СІРЕНКО, О. Ф. СКАКУН, О. В. СКРИПНЮК,
В. В. СТАШИС, М. О. ТЕПЛЮК, І. А. ТИМЧЕНКО, Б. Й. ТИЩИК, В. М. ШАПОВАЛ,
Я. М. ШЕВЧЕНКО, І. Б. ШИЦЬКИЙ

Адреса редакції: 01004, м. Київ, вул. Терещенківська, 4-б
Розрахунковий рахунок: 2600701024248 в КФ ВАТ «Кредобанк» МФО 321897
Телефони: 537-51-00 (головний редактор); 537-51-10, 246-59-62 (відповідальний секретар)
Факс: 246-59-62

www.pravoua.com.ua

*Листування з читачами — тільки на сторінках журналу.
Відповідальність за достовірність інформації, що міститься в друкованих матеріалах,
несуть автори. Редакція не завжди поділяє авторську точку зору.*

Редагування *О. Парадної, Н. Сидорської*
Комп'ютерна верстка *О. Карташової*
Комп'ютерний набір та правка *Т. Поліщук*

Реєстраційне свідоцтво КВ № 1053, видане Держкомвидавком України 03.11.94.

Підп. до друку 11.01.2010. Формат 70x108/16. Папір офсетний.
Офсетний друк. Ум. друк. арк. **25,2**. Обл.-вид. арк. **18,41**. Зам. 14.
Тираж 3 100. Ціна договірна.

Віддруковано у **ЗАТ «ВІПОЛ»**
Україна, 03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 752 від 27.12.2001 р.