

X620.6  
П78

**ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

**Матеріали міжнародної науково-практичної конференції  
м. Харків, 21 травня 2009 р.**

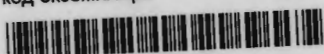
АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО  
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
АПрН УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

код екземпляра

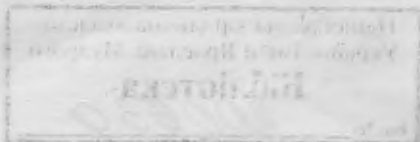
362504



**ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

**Матеріали міжнародної науково-практичної конференції  
м. Харків, 21 травня 2009 р.**

**Харків  
2009**



УДК 352.07  
ББК X 620.612  
П 78

**Редакційна колегія:** Ю. П. Битяк – доктор юридичних наук, професор, академік АПрН України; І. В. Яковюк – кандидат юридичних наук, доцент; Г. В. Чапала – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

*Матеріали друкуються в авторській редакції*

П 78 **Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 21 трав. 2009 р. / Редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009. – 251 с.**

ISBN 978-966-8716-88-1

У збірнику подається стислий виклад доповідей і повідомлень, представлених науковцями та викладачами наукових та освітніх закладів, а також практичними працівниками на міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі», яку було організовано з нагоди III Всеукраїнського фестивалю науки Академією правових наук України спільно з Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України та Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого і проведено 21 травня 2009 р. у Харкові. Конференція, у роботі якої брали участь науковці України, Білорусії та Росії, була присвячена обговоренню актуальних питань сучасного стану та перспектив державно-правового розвитку України.

Розраховано на науковців, аспірантів, студентів, тих, хто цікавиться проблемами державно-правового розвитку на сучасному етапі конституційного будівництва.

ББК 67.0 (4 УКР)

ISBN 978-966-8716-88-1

© Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2009  
Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009

Національна юридична академія  
України імені Ярослава Мудрого

Бібліотека

Інв. №

200639

## Вступне слово

### Шановні учасники конференції!

Питання ефективної організації влади в Україні, розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування з моменту проголошення незалежності України і до сьогодні залишаються, безумовно одними із самих актуальних. Вже з перших кроків на шляху формування демократичної соціальної правової держави стала очевидною необхідність відродження самобутніх традицій українського народу, їх розвитку з урахуванням сучасних міжнародно-правових стандартів у сфері організації публічної влади.

За час, що минув, було зроблено досить багато. Зокрема, із прийняттям Конституції України 1996 року було визначено курс на будівництво суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави, у якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека мають визнаватися найвищою соціальною цінністю, а права та свободи людини, їх економічні, політичні та юридичні гарантії мають становити зміст і спрямованість діяльності цієї держави. Таким чином було закладене легітимне підґрунтя української державності, розвиток якої має спиратися на демократичні принципи. Завдяки цій основі наступне здійснення реформ у політичній, економічній та соціальній сферах дозволяє зміцнити основи національної незалежності, ринкової економіки та демократичної політичної системи.

Постійно привертають до себе увагу процеси реформування влади на місцевому рівні. За цей час вдалося закласти правові, організаційні, матеріально-фінансові засади місцевого самоврядування, були прийняті Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інші важливі законодавчі акти. Таким чином, муніципальна влада як самостійна підсистема публічної влади в нашій країні отримала легальне визнання й вищу, конституційну форму закріплення.

У контексті проголошеної Конституцією України відданості нашої держави міжнародно-правовим цінностям і стандартам, у 1997 році Україна підписала і ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування. Цей документ закріплює міжнародно-правові стандарти у галузі місцевого самоврядування та відіграє роль базового у загальнодемократичних євроінтеграційних процесах. Мета встановлення таких стандартів визначена в Преамбулі Європейської Хартії як досягнення більшого єднання між членами Ради Європи для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, що становлять спільне надбання.

Поряд із безумовними здобутками у процесах розбудови влади на загальнодержавному та місцевому рівнях у нашій державі, важко не визнати наявність істотних недоліків та упущень, адже зроблено далеко не все з того, що є необхідним. Реаліями сьогодення, на жаль, стали і надмірна централізація державної влади, й створення громіздкої і малоефективної



управлінської структури на територіальному рівні, розчарування серед широких верств населення у можливості ефективного вирішення питань соціального розвитку країни.

У складних економічних умовах саме від вдалої організації влади безпосередньо залежить ефективність задоволення основних, повсякденних потреб населення, і тому саме тут помилки й неефективність влади виявляються найбільш швидко, наочно й болісно для пересічних громадян. Відомою є низка недоліків в організації та функціонуванні державного механізму, недоопрацьованість системи стримувань і противаг, яка мала б забезпечувати збалансованість та єдність цього механізму, адже досі відкритими є питання забезпечення суспільства чіткими правовими механізмами подолання протиріч між різними гілками влади, що повинні вирішуватися у суто цивілізованих формах, потребує удосконалення система адміністративно-територіального поділу, вимагає оптимізації система місцевого самоврядування в Україні.

Вирішення зазначених проблем організації та здійснення влади вимагає комплексних підходів до реформування. Сподіваємося, що обговорення в процесі роботи конференції проблематики удосконалення правових основ діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі конституційної реформи дозволить визначити оптимальні шляхи усунення існуючих недоліків, та наблизити у кінцевому рахунку владу до інтересів суспільства, що має складати основний зміст будь-якої демократичної держави.

Формат науково-практичної конференції передбачає можливість фахового обговорення теоретиками та практиками заявленої проблематики. Сподіваюся, що сьогоднішня дискусія матиме конструктивний характер, та дозволить реально оцінити стан існуючих негараздів у сфері організації державної влади та місцевого самоврядування, визначивши перспективи та шляхи їх усунення. Пропозиції та рекомендації сформульовані у ході роботи конференції будуть доведені до органів державної влади, а також будуть враховані при підготовці нових законодавчих ініціатив, що готуються, зокрема, за участю наукового колективу Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України.

Дякую за увагу, плідної нам всім роботи.

*Директор НДІ державного будівництва  
та місцевого самоврядування АПРН України,  
проректор Національної юридичної академії  
України імені Ярослава Мудрого Ю. П. БИТЯК*

## Конституційна реформа в Україні як засіб покращення моделі державного і муніципального управління

Протягом останніх десятиліть ХХ й на початку ХХІ століття однією з головних детермінант, що визначають перебіг політико-правових процесів, стала глобалізація, а відповідна тематика проникла до різних сфер наукового знання. Проте, незважаючи на такий цілком зрозумілий інтерес до глобальних змін і викликів, останні усе ж є важливими не самі по собі. Справа втім, що саме вони поставили нові вимоги до функціонування держави, взаємодії держави і суспільства, політичної системи в цілому. Українська відповідь на ці виклики, безумовно, буде визначальною для майбутнього нашої держави. Цей контекст дозволяє сформулювати основне питання: чи відповідає основним тенденціям світового розвитку спрямованість і глибина політичних перетворень, що проводяться в сучасній Україні?

Ключовим питанням конституційної реформи у переважній більшості зарубіжних країн залишається пошук оптимальної моделі державного та муніципального управління. В Україні проблеми реформування окремих елементів форми держави, покращення структурно-функціональної системи організації влади, забезпечення і захисту прав людини і громадянина, демократизації механізмів розробки і прийняття владних рішень в цілому традиційно посідають визначальне місце у політико-правовій практиці.

Проте ступінь реалізації означених питань, відповідність змісту здійснюваних перетворень тим завданням, що перед ними ставилися, свідчить про невисоку ефективність трансформаційних процесів. Низка реформ, – від адміністративної й судової до муніципальної та житлово-комунальної завершилися нічим, розбившись об скелі освяченого конституцією малорухливого, але багатовитратного державного механізму. За даних умов суттєво вплинути на якість функціонування державного і муніципального апарату без чіткого бачення кінцевої мети та інструментів, необхідних для покращення його організації, виглядає абсолютно неможливим. Слід здійснювати перехід від епізодичних та хаотичних державних заходів у царині політичної реформи до системної роботи щодо концептуального визначення оптимальної управлінської моделі й створення необхідних умов щодо якісних зрушень у цьому напрямку.

Сучасний етап державотворення вимагає створення дієвої системи управління на всіх рівнях територіальної організації влади, що ґрунтується на засадах верховенства права, демократизму, законності, гуманістичної спрямованості, прозорості функціонування, децентралізації, відповідальності та підконтрольності, ефективного розподілу функцій та повноважень між

---

<sup>1</sup> Завідувач кафедри державного будівництва, кандидат юридичних наук, доцент, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

управлінськими рівнями, оперативного прийняття рішень, професіоналізму та компетентності. Слід враховувати й те, що будь-яка політика, програма чи законодавчий акт в сучасній демократичній державі втрачають свій сенс, якщо їм бракує людського виміру, орієнтованого на обов'язкове врахування приватних інтересів людини, створення умов для вільного розвитку особистості та найповнішої реалізації її інтересів.

У цьому аспекті закріплена Конституцією України модель державного та муніципального управління потребує вдосконалення. Перш за все це стосується необхідності реформування вищого рівня організації влади, оптимізації форми правління, правового статусу, порядку формування, принципів взаємодії і відповідальності парламенту, уряду і глави держави, здійснення інституційних змін у системі консультативно-дорадчих органів і служб органів публічної влади, проведення реформи адміністративно-територіального устрою. Передумовою досягнення бажаної мети є консолідація політичних сил, продукування виважених, юридично і науково обґрунтованих варіантів конституційного реформування та їх широке обговорення у суспільстві.

Виправлення наявних недоліків у територіальній організації влади в Україні обумовлює необхідність трансформаційних змін й на місцевому рівні, який на сьогодні одночасно базується на двох центрах публічної влади – місцевих державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування й діалектично поєднує в собі дві протилежності: прагнення до абсолютизації влади та необхідність пошуку механізмів співпраці у процесі вирішення нагальних проблем територіального розвитку. Першу особливість зумовлено різною (державною й муніципальною) природою зазначених органів й відсутністю чітких механізмів розподілу управлінських послуг. Друга пов'язана з тим, що обидва центри публічної влади є відповідальними перед місцевими жителями, і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці.

Суттєвими вадами існуючої моделі є висока конфліктність компетенційного характеру. Адже згідно діючого законодавства місцеві державні адміністрації не обмежуються реалізацією контрольних функцій за здійсненням делегованих органам місцевого самоврядування повноважень, а наділені широкою компетенцією в усіх сферах суспільного життя: від освіти та охорони здоров'я до забезпечення законності та обороноздатності. Крім того, у зв'язку із відсутністю власних виконавчих органів місцевого самоврядування на регіональному рівні вони фактично виступають в якості виконавчих органів відповідних місцевих рад.

Тому пріоритетним напрямком вдосконалення системи органів публічної влади на місцях, має стати створення повноцінного регіонального самоврядування, приведення засад функціонування управлінських структур у відповідність до міжнародних (насамперед, європейських) стандартів, трансформація правового статусу, функціонального призначення, форм і методів діяльності місцевих держадміністрацій. У поєднанні з вирішенням проблем ресурсного забезпечення місцевого й регіонального розвитку це

стане відчутним поштовхом до розвитку місцевого самоврядування і дасть змогу просунутись на шляху до євроінтеграції.

У будь-якому випадку на сьогодні цілком зрозуміло, що суттєво вплинути на якість функціонування державного апарату і політичної системи в цілому без втручання в конституційну матерію виглядає абсолютно неможливим. Значені обставини зумовлюють гостру актуальність та суспільно-політичну загостреність проблем наукового осмислення тих реформ, які необхідно здійснити в інституційно-функціональній організації влади, та критичного аналізу тих законодавчих пропозицій, що є на сьогодні предметом розгляду серед широких кіл громадськості.

*Барабаш Ю. Г.<sup>1</sup>*

### **Гарантії додержання Конституції при проголошенні всеукраїнського референдуму за народною ініціативою**

Як демонструє практика зарубіжного державотворення інститут референдуму може бути використаний, як з метою демократичних перетворень, так і для утвердження антидемократичного, авторитарного режиму. Тому вкрай важливим є встановлення процедурних та інституційних гарантій, які не дозволять знівелювати демократичну сутність цього інституту.

Чи не вперше питання про існування таких гарантій постало при розгляді Конституційним Судом України справи про всеукраїнський референдум за народною ініціативою (рішення від 27.03.2000р. за № 3-рп/2000), коли Суд визнав необґрунтованою думку, «висловлену учасниками конституційного провадження, згідно з якою ні Центральна виборча комісія, ні Президент України, ні інші державні органи не повноважні здійснювати перевірку щодо відповідності Конституції України питань, які пропонуються ініціативними групами громадян для всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (п. 4.2 мотивувальної частини рішення). Ця правова позиція була певним чином розтлумачена при винесенні Ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням ЦВК від 6 червня 2002 року за 35-у/2002. Суд пояснив, що наявність у Президента та ЦВК таких повноважень «прямо впливає з положення ст. 74 Конституції України, відповідно до якого "референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії", а також з положення ч. 1 ст. 157, за яким "Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України".

<sup>1</sup> Завідувач кафедри конституційного права України, кандидат юридичних наук, доцент, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Однак потім суд частково відкорегував висловлену ним позицію в частині повноважень глави держави із проголошення референдуму. Розглядаючи справу про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, Суд відзначив, що «Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум (за народною ініціативою – Ю. Б.), якщо його ініційовано з додержанням встановлених Конституцією та законами України вимог щодо організації і порядку проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Для того, щоб зрозуміти цю правову позицію слід звернутись до мотивувальної частини зазначеного рішення (від 15.10.2008р. № 23-рп/2008). Суд аргументував свою позицію тим, що «виключне право народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні на здійснення свого волевиявлення через всеукраїнський референдум за народною ініціативою не може бути обмежене Президентом України, який зобов'язаний оприлюднити ініціативу громадян України, визначену відповідно до ч.2 ст. 72 Конституції України та засвідчену в установленому порядку Центральною виборчою комісією, проголосивши проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою». Однак при цьому в рішенні було відмічено, що «лише за умови дотримання вимог, визначених ст. 72 Конституції України, Президент України зобов'язаний проголосити такий референдум».

Не зважаючи на беззаперечний позитив створених Судом гарантій додержання Конституції при проголошенні референдуму за народною ініціативою, висловлені ним позиції з цього приводу викликають деякі зауваження.

1. Залишається малозрозумілим, які саме норми Конституції тлумачив Конституційний Суд при визнанні за ЦВК повноважень по перевірці конституційності питань, які пропонується винести на референдум ініціативними групами громадян. Звичайно, якщо йдеться про главу державу, то наявність у нього таких важелів є природним з огляду хоча б на його статус, як гаранта додержання Конституції України. Сама ЦВК, хоча і згадується в Конституції (йдеться про призначення членів ЦВК парламентом (п.21 ч.1 ст. 85)), однак Основний Закон жодним чином не визначає її компетенцію. Більш того в Розділі III Конституції, присвяченому інституту референдуму, згадуються лише такі суб'єкти референдарного процесу, як Верховна Рада та Президент України. Відсутні повноваження ЦВК по перевірці питань, що пропонується винести на референдум і у Законі «Про Центральну виборчу комісію» (як у чинному (від 30.06.2004р.), так і у тому, що дія на момент винесення Судом рішення № 3-рп/2000 (законі від 17.12.1997р.).

2. Важко погодитись також і з тим, що ЦВК повинна і має право перевіряти законопроекти про внесення змін до Конституції, які пропонують винести ініціативні групи громадян на всеукраїнський референдум (такий висновок можемо зробити із позиції Суду, висловлену в Ухвалі № 35-у/2002). По-перше, головним завданням ЦВК, як і його аналогів в інших

країнах, є організаційне забезпечення реалізації таких форм безпосередньої демократії, як вибори та референдум. По-друге, Суд в жодному рішенні чітко не визначив, якою має бути процедура внесення змін до Конституції через референдум за народною ініціативою, і чи може бути взагалі застосована така процедура при конституційному реформуванні. Єдине, що зазначив Суд, у справі про здійснення влади народом (рішення від 05.10.2005р. № 6-рп/2005), так це те, що «народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму... змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII». Тобто йдеться про затвердження на референдумі, призначеному (а не проголошеному) Президентом, змін до Розділів I, III, XIII Основного Закону (ч.1 ст. 156 Конституції). В зв'язку з цим ми і ставимо питання – що має перевіряти ЦВК на предмет відповідності ст. 157 Конституції України?

3. Не зважаючи на той факт, що сам Суд визнав критеріями, якими мають керуватись Президент і ЦВК при перевірці на відповідність Конституції питань, які виносяться на референдум, а саме ті, які викладені в ст. 72 та 157 Основного Закону, ним у згаданому рішенні № 3-рп/2000 було вироблено ще одне, чітко не передбачене Конституцією обмеження предмету референдуму: на референдум не можна виносити питання довіри (недовіри) конституційним органам держави. Доречі, цією позицією свого часу і скористалась ЦВК при відмові у реєстрації відповідних ініціативних груп (Постанова ЦВК України від 28 грудня 2004 року № 1380). Однак принциповим є те, що, зважаючи на висловлену Судом позицію про повноваження ЦВК з приводу перевірки референдарного питання, остання час-від-часу, реалізуючи таке повноваження, починає самостійно тлумачити Конституцію, як це, наприклад, мало місце при реєстрації ініціативних груп громадян, що пропонували винести на референдум питання про вступ до НАТО та ЄСП (Постанова ЦВК від 29 листопада 2005 року № 153). А отже виникає запитання – як бути громадянам, які зібравши понад 3 млн підписів, дізнаються, врешті-решт, від Суду, що питання, які вони пропонують винести на референдум не відповідають Конституції (йдеться про ситуацію референдуму 16.04.2000р., коли Указ Президента про проголошення референдуму був частково визнаний неконституційним)?

4. Одне ж з останніх рішень Суду за № 23-рп/2008 взагалі дає підстави стверджувати, що створені Судом гарантії є малозастосовними на практиці. Оскільки, Президент, як гарант Конституції, не може перевіряти на відповідність Конституції питання, що пропонується винести на референдум, через те, що при дотриманні процедурної сторони справи (вимоги ч.2 ст.72 Конституції), яка буде підтверджена ЦВК, глава держави зобов'язаний проголосити такий референдум. Хоча набагато логічніше і доцільніше було б визнати за главою держави (чи ЦВК) право у разі виникнення сумніву щодо конституційності таких питань звертатись до Конституційного Суду (за існуючого конституційного порядку мова могла йти про надання Судом офіційного тлумачення норм Конституції та законів

в контексті «референдарних» питань) і лише після наявності позитивного висновку суду проголошувати референдум.

*Колісник В. П.<sup>1</sup>*

### **Підстави конституційно-правової відповідальності уряду та строки розгляду програми його діяльності в українському парламенті**

З метою забезпечення належного, постійного та ефективного виконання функцій і повноважень, покладених на Кабінет Міністрів України як вищий колегіальний орган державної виконавчої влади, Основним Законом України передбачено конституційно-правову відповідальність Уряду. У ст. 48 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” йдеться про два види конституційно-правової відповідальності членів Кабінету Міністрів України: солідарну (або колективну) та персональну (індивідуальну).

Підставами солідарної відповідальності членів Уряду можуть бути незадовільні результати роботи усього Кабінету Міністрів України, що може проявлятися передусім у невиконанні Програми діяльності Уряду, головних показників Державного бюджету України, явних прорахунках урядовців, коли ухвалення одного чи кількох рішень у формі нормативно-правового акту чи акту застосування права потягло за собою очевидне та суттєве зниження соціально-економічних показників, розбалансування або гальмування розвитку в певній сфері суспільних відносин, у окремії галузі господарської діяльності тощо. Тобто солідарна відповідальність членів Кабінету Міністрів України може наставати не лише за невиконання, але й у разі неналежного виконання повноважень, покладених на Уряд як колегіальний орган. Це може бути невиконання або неналежне виконання усіх, багатьох, окремих чи навіть одного з повноважень. Невиконання повноваження може бути тоді, коли, наприклад, у разі ескалації політичного конфлікту навколо спірної частини території з однією із сусідніх держав у зв'язку з невизначеністю державного кордону чи відсутністю його демаркації члени Уряду протягом певного часу проявляли бездіяльність, інертність, зволікали з розглядом цього питання на засіданні Кабінету Міністрів України, навмисно затягували його розгляд або ж взагалі знехтували ним. Неналежне виконання повноважень Кабінету Міністрів буде й тоді, коли за певних умов чи обставин, реакція урядовців та запропоновані їм схвалені ними заходи чи Програма діяльності Уряду в цілому виявляться явно недостатніми або ж неадекватними тим загрозам і викликам, які виникли перед державою, народом України, населенням кількох чи навіть однієї адміністративно-територіальної одиниці або ж окремого населеного пункту за умови, що ситуація вимагала втручання та фахових дій саме з боку

<sup>1</sup> Доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного права України. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

урядовців, зокрема оперативного ухвалення ними певного колегіального рішення.

На жаль, в Україні всупереч вимогам Конституції кілька урядів працювали взагалі без Програми своєї діяльності, а парламент або ж не вимагав її розробки та внесення, або ж просто відмовлявся її розглядати. При цьому недалекоглядність та непрофесіоналізм українського парламенту виявлялися у тому, що саме таким чином він позбавляв і себе, і суспільство важливого критерію оцінки ефективності діяльності урядовців та однієї з головних підстав для їх відповідальності. Відповідно до ст. 11 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” від 16 травня 2008 р. Програма діяльності Кабінету Міністрів України має подаватися до Верховної Ради України новопризначеним Прем’єр-міністром України разом із поданням про посадовий та персональний склад Уряду, тобто ще до його сформування. Причому Верховна Рада зобов’язана розглянути цю Програму “невідкладно після складення присяги членами новосформованого Кабінету Міністрів України та набуття ним повноважень”. Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається схваленою, якщо за неї проголосувала більшість від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України. Законом передбачена можливість доопрацювання Програми діяльності Кабінету Міністрів України. При цьому повторний розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховною Радою України має проводитися не пізніше ніж на п’ятнадцятий день після прийняття такого рішення.

Проте у Регламенті Верховної Ради України від 19 вересня 2008 р. встановлені зовсім інші терміни розгляду Програми діяльності Уряду. Згідно зі ст. 227 цього Регламенту Програма діяльності Кабінету Міністрів України на строк його повноважень має подаватися на розгляд Верховної Ради у місячний строк після сформування Кабінету Міністрів України. Причому саме Уряд має подати разом з Програмою діяльності й проект постанови Верховної Ради про її схвалення. Не пізніше наступного дня після надходження Програми діяльності Кабінету Міністрів України до Верховної Ради зазначена Програма має бути направлена Головою Верховної Ради України для обговорення в комітеті та депутатські фракції. Верховна Рада зобов’язана розглянути питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні у 15-денний строк після її надходження до парламенту. Це питання має включатися до порядку денного відповідної сесії Верховної Ради без голосування.

Така розбіжність у строках розгляду Програми діяльності Уряду виглядає досить дивною. По-перше, Закон вимагає від парламенту розглянути її невідкладно, а Регламент фактично надає для цього аж 45 днів. Тоді виходить, що з урахуванням строку, передбаченого Конституцією для формування Кабінету Міністрів України (що складає шістьдесят днів) та реальної практики затягування більшості парламентських процедур (досить нагадати, що у 2007 році українському парламенту після позачергових



виборів знадобилося 75 днів лише для формування Уряду, а парламенту Польщі також після позачергових виборів у той же період – втричі менше часу) з досить високим рівнем ймовірності можна стверджувати, що нова Програма діяльності Уряду може бути схвалена новообраною Верховною Радою, якщо вона буде керуватися Регламентом, аж на 105 день після набуття нею повноважень. По-друге, Регламент ухвалено парламентом 19 вересня 2008 р., тобто більш ніж через чотири місяці після ухвалення Закону “Про Кабінет Міністрів України”, а це означає, що Верховна Рада України або ж просто виявила свій повний непрофесіоналізм, знехтувавши імперативними приписами нею ж ухваленого раніше Закону, або ж хтось свідомо заклав чергову “міну уповільненої дії” під час підготовки проекту нового парламентського Регламенту з метою подальшого поглиблення протистояння у Верховній Раді України в процесі розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Адже неважко спрогнозувати, що, керуючись передусім вузько партійними інтересами, одні народні депутати будуть посилалися на Регламент, а інші апелюватимуть до вимог Закону.

*Веніславський Ф. В.<sup>1</sup>*

### **Забезпечення стабільності конституційного ладу України в процесі конституційного реформування**

Однією з суттєвих особливостей сучасного етапу вітчизняного державотворення, й, одночасно, однією з головних тем суспільно-політичних дискусій сьогодення є проблема нагальної необхідності термінового продовження конституційного реформування. При цьому значна частина правознавців, і переважна більшість політиків головною причиною перманентної політичної кризи, а як наслідок – і недолугості та непослідовності державної політики, вважають саме недосконалість чинного Основного Закону України, який після конституційної реформи 2004 р. суттєво змінив форму правління в країні. Конституційне закріплення існуючої моделі організації державної влади, особливо в сучасних політичних реаліях, безумовно має значний вплив на виникнення конфліктів у взаєминах вищих органів державної влади. Однак, на наш погляд, подібні проблеми лежать, насамперед, у політичній, а не у правовій площині, оскільки за відсутності бажання й прагнення до компромісів, при конфліктному способі мислення у політиків найвищого рангу, навіть найдосконаліша та гармонійно збалансована конституція не зможе забезпечити злагодженого функціонування усіх державно-владних інституцій, взаємодію різних гілок державної влади.

Разом з тим, реформування Основного Закону України звичайно ж є необхідним, оскільки його текст дійсно містить низку суперечливих

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права України. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

положень та недосконалих приписів, які ускладнюють функціонування державного механізму в цілому. Проте будь-яка правова реформа, а конституційна реформа – особливо, має бути всебічно обґрунтованою, виваженою й послідовною, слугувати засобом об'єднання суспільства, різних політичних сил, а не здійснюватися заради досягнення певних, як правило вузько корпоративних цілей чи політичних інтересів окремих суспільних груп. Більше того, конституційне реформування недоцільно здійснювати в період політичної та економічної нестабільності, оскільки в таких умовах в окремих політичних сил виникає велика спокуса використати цей процес як важіль впливу на політичних опонентів, чи як засіб політичного торгу. Адже, як загальновідомо, однією з найбільш важливих юридичних властивостей Конституції є її підвищена стабільність, зміст якої, з одного боку полягає саме в недопущенні кон'юнктурного чи необґрунтованого реформування тексту Основного Закону держави і суспільства шляхом запровадження особливо складної процедури внесення до нього змін та доповнень, а з другого – в постійності та незмінності головних політико-правових ідей, покладених в основу всього конституційно-правового регулювання.

Важливою юридичною властивістю Основного Закону України є те, що він закріплює базові, засадничі ідеї, покладені в основу всього правового регулювання, є “фундаментом” організації і функціонування усіх елементів громадянського суспільства, всіх державно-владних інституцій. Ці визначальні базові ідеї й положення становлять засади конституційного ладу України, які, за своєю природою й правовим призначенням, мають бути максимально стабільними й можуть змінюватися лише в самому крайньому випадку. Причому окремі з них, такі як пріоритет прав людини, народовладдя, поділ влади, верховенство права, демократія тощо взагалі змінюватися не можуть. Конституція покликана забезпечити правову стабільність, правонаступність за будь-яких політичних та інших змін в суспільстві, вона повинна бути стабілізуючим фактором в правовій системі держави, гарантом забезпечення законності і правопорядку, зазначав у зв'язку з цим Ю. М.Тодика<sup>1</sup>.

Проблема забезпечення стабільності та непорушності конституційного ладу і його засад в умовах сучасних політико-правових реалій набуває особливої актуальності. При цьому слід зазначити, що стабільність конституційного ладу України, з одного боку, означає постійність і незмінність головних ідей, базових принципів, покладених в основу конституційно-правового регулювання, а з другого – забезпечення в його процесі правонаступництва. Очевидно, що визначальною і необхідною передумовою стабільності конституційного ладу є, перш за все, стабільність й незмінність Основного Закону України, який закріпив його засади. Тому головною й визначальною передумовою будь-якого реформування тексту

<sup>1</sup> Тодика Ю. Н. Конституционные основы формирования правовой культуры: Монография. – Х.: РАЙДЕР. 2001. – С. 34, 35.

Конституції має бути лише його очевидна недосконалість та внутрішня суперечливість, що на практиці призводить до суттєвого зниження його регулюючого потенціалу, до істотного гальмування подальшого суспільного розвитку.

Важливо також, щоб реальна необхідність термінового внесення до Конституції відповідних змін буде усвідомлена переважною частиною суспільства, різними політичними силами й державно-владними інституціями. Це має стати закономірним результатом політичного й суспільного консенсусу, досягнутого внаслідок тривалого процесу широкого обговорення головних напрямків конституційного реформування, який має включати, насамперед, аналіз практики реалізації відповідних конституційних положень, з'ясування причин їх неефективності, вивчення закордонного досвіду конституційно-правового регулювання, проведення наукової експертизи тощо. При цьому він має ґрунтуватися на найновіших досягненнях світової та вітчизняної політико-правової думки, з врахуванням всієї сукупності передумов і орієнтирів пошуку, оптимальних шляхи та механізмів, особливостей розвитку сучасного права, оскільки перетворення в державно-правовій сфері, як і в інших сферах суспільства, потребують сучасного наукового забезпечення, розробки системи відповідних орієнтирів, юридичних понять та категорій, парадигм та концепцій.

*Бодрова І. І.<sup>1</sup>*

### **Проблеми демократизації виборів Президента України**

В межах ліберальної концепції демократії все більшого домінування набуває так звана модель «вільної політичної конкуренції». Вона зорієнтована на постійний рух великої соціально-політичної системи, динамічно змінювані умови та перспективи її функціонування, передбачення яких на тривалу перспективу може мати лише імовірний характер. Запорукою існування та розвитку такої системи визнається здатність адаптуватися до змінюваних умов, що досягається через забезпечення та постійне підтримання конкуренції між її суб'єктами. Інститутом реалізації вільної політичної конкуренції виступають вибори. Виходячи з цього з межах зазначеної моделі, були сформульовані три базові принципи виборів – вільність, змагальність та рівність. Послідовна відповідність виборчого процесу цим принципам характеризує ступінь демократичності виборів. У зв'язку з цим проблематика демократизації виборів та виборчого процесу, особливо в умовах підготовки до чергових виборів Президента України, вбачається однією з актуальних у сучасній конституційно-правовій науці.

Ст. 71 Конституції України постулює: вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними. Вільність виборів є

---

<sup>1</sup> Провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, кандидат юридичних наук, доцент.

більш широкою категорією, ніж «вільна участь у виборах»: це не стільки право виборця обрати певний варіант своєї поведінки, брати участь у голосуванні чи ні, скільки право і реальна можливість громадянина голосувати відповідно до своїх переконань, за власною волею, сформованою без будь-якого примусу. Користування цим правом накладає і особливу позитивну відповідальність, яка має здебільшого моральний характер, а тому у законодавчий спосіб не може бути забезпечена у повному обсязі. Разом з цим виборче законодавство має бути спрямоване на мінімізацію ризиків зловживання виборчим правом. Законодавець послідовно рухається у напрямку виключення можливості маніпулятивного впливу на виборця, стимулювання його відповідального і вільного вибору.

Особлива роль у цьому напрямку відводиться реалізації свободи масової інформації, що накладає на організації, які здійснюють випуск ЗМІ, особливі обов'язки та відповідальність. Представники їх, діючи на засадах журналістської незалежності та корпоративних норм саморегуляції, професійних і етичних норм та правил поведінки, мають займати зважені позиції, висвітлювати виборчі кампанії справедливим, збалансованим, неупередженим чином. В оцінках інформаційної складової виборчого процесу дуже часто можна зустріти закиди або в її «перекосі у бік лідерів виборчих перегонів, або у її одноманітності та нецікавості, особливо такого способу інформування виборців як теледебати. Думається, що причини такої оцінки дуже часто лежать у позаправовому полі. Проте, безумовним чинником демократизації виборів вбачається покращення якості інформаційного забезпечення, у тому числі й організаційними способами: зокрема, доцільно передбачити перехід від жеребкування до рейтингового форматування теледебатів.

Одним із новітніх способів демократизації виборів зарубіжними країнами визнається використання технологій електронної демократії. На сьогоднішній день фахівцями Центральної виборчої комісії опрацьований один із способів голосування та встановлення його результатів за допомогою програмно-технічних засобів та технологій, а саме – електронне голосування з використанням штрих-кодового кодування виборчих бюлетенів. Проте можливості Інтернет-інструментарія значно ширше. Так, в межах виборчого процесу можуть на різних етапах виборчого процесу застосовуватися електронний доступ до інформації (e-access), електронне консультування (e-consultation), електронне звернення до виборчих органів, а також органів державної влади та місцевого самоврядування (e-petition), електронний форум (e-forum) та власно електронне голосування, або опитування (e-polling).

Електронна демократія та інтерактивне голосування відкривають широкі можливості, але й несуть у собі очевидні загрози. Основні очікування зосереджуються на підвищенні громадсько-політичної «залученості» виборців, їх поінформованості, створенні більших можливостей для змагальності учасників виборчих перегонів, більш зваженого, осмисленого електорального вибору. Головним же аргументом критики є підрив

легітимності виборчих процедур, які пов'язані з вимогою забезпечення таємності голосування, а також недовіра до комп'ютерних технологій, невисокий рівень захисту інформації, комп'ютерних мереж. Хоча історія онлайн-виборів коротка, є усі підстави очікувати, що використання електронного інструментарію, забезпеченого правовими, організаційними, матеріально-технічними засобами, дозволить демократизувати і раціоналізувати виборчий процес.

Сучасний стан правового регулювання виборів Президента України зберігає потребу своєї подальшої демократизації майже за всіма етапами виборчого процесу. Так, зокрема, у сфері територіальної організації виборів звертає на себе увагу юридична невизначеність можливих відхилень від вимоги утворення виборчих округів на рівних засадах, на етапі формування складу виборчих комісій – порушення вимог раціональності складу, законодавча неврегульованість окремих номінаційних процедур; на етапі формування списків виборців – незабезпечення організаційно-правових гарантій активного виборчого права, достатніх законодавчо регламентованих процедур оскарження неточностей, на етапі висунування та реєстрації кандидатів на пост Президента України – порушення вимоги рівності кандидатів, особливо у матеріально-фінансовій сфері та інше. Окрема увага має бути приділена питанням підвищення ефективності правозахисної діяльності виборчих комісій, на які покладаються повноваження щодо забезпечення реалізації, контролю за дотриманням та захисту виборчих прав громадян. Викопання даної найважливішої функції вимагає достатньої процедурно-процесуальної регламентації відповідних повноважень, надання можливості вжиття необхідних організаційних, інформаційних та інших заходів (проведення перевірок, утворення комісій, витребування документів, заслуховування інформації та пояснень посадових осіб), законодавчого визначення порядку взаємодії виборчих комісій з органами прокуратури, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ щодо захисту виборчих прав громадян.

*Данильян О. Г.<sup>1</sup>*

### **Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах та можливості його застосування в Україні**

Реформування та удосконалення органів державної влади є однією із складових процесу створення демократичної, правової, соціальної держави в Україні та реалізації її курсу на євроінтеграцію. У той же час, формування та реформування органів державної влади в транзитивному суспільстві, у тому числі й в українському, являє собою досить складне і суперечливе завдання. Тому, щоб оптимізувати процес формування та реформування органів

---

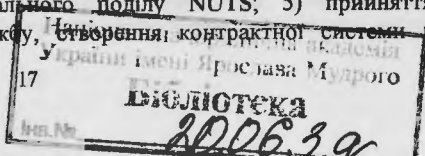
<sup>1</sup> Завідувач сектору НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, доктор філософських наук, професор.

державної влади в Україні, потрібно уважно вивчати досвід зарубіжних країн (перш за все, європейських) по удосконаленню їх систем державної влади та використовувати його.

Найбільш інформаційними та корисними для України є досвід країн Центральної і Східної Європи, які здійснили чи здійснюють удосконалення органів державної влади в бік побудови демократичної державно-політичної системи та намагаються наблизитися до загальноєвропейських стандартів. І хоча процес формування та удосконалення органів державної влади більшості держав Центральної і Східної Європи ще далекий від свого завершення, накопичений цими країнами досвід у сфері децентралізації державного управління, регіоналізму та місцевого самоврядування має велику практичну цінність для України, дає можливість простежити динаміку демократичних процесів та визначити особливості удосконалення органів державної влади у різних країнах.

У той же час, аналізуючи досвід країн Центральної і Східної Європи, а також Прибалтики у реформуванні органів державної влади, необхідно пам'ятати, що ці країни мали найкращі стартові умови відносно України та інших пострадянських країн. Серед цих умов можна назвати: 1) наявність досить глибоких історичних коренів державності, більш-менш тривалого досвіду життя в умовах демократії; 2) відносно невеликий (порівняно з країнами пострадянського простору) термін панування тоталітарного режиму і його відносно «м'який» характер; 3) консолідований вибір правлячої елітою і населенням цих країн західноєвропейської моделі державного устрою й орієнтація на швидку інтеграцію в основні європейські структури (ЕС, НАТО); 4) цивілізоване проведення приватизації, повернення приватної власності, націоналізованої в ході встановлення прорадянських режимів, законним власникам або їхнім спадкоємцям; 5) успішне просування шляхом створення ефективної ринкової економіки й переходу до правової держави і громадянського суспільства та ін.

Вивчення досвіду удосконалення державної влади у країнах Центральної і Східної Європи дозволяє виділити найбільш пріоритетні напрямки щодо удосконалення органів державної влади. Серед них: 1) ліквідація адміністративно-командної системи, зокрема скасування механізму безпосереднього управління міністерств та інших центральних органів підпорядкованими органами; 2) реформування органів виконавчої влади центрального рівня: повна ревізія їх функцій, передача частини їх на нижчі рівні, чітке розмежування повноважень між різними рівнями влади, оптимізація розмірів і кількості міністерств; 3) децентралізація державного управління, відродження місцевого самоврядування та передача місцевим органам фінансових ресурсів для виконання делегованих їм повноважень; 4) проведення адміністративної реформи для оптимізації процесу управління територіями і приведення територіального устрою у відповідність до існуючої в ЄС системи регіонального поділу NUTS; 5) прийняття законодавства про державну службу, створення контрактної системи в



державному управлінні, що значно підвищує ефективність держапарату; 6) створення спеціального органу, відповідного за євро інтеграцію; 7) створення органу на рівні уряду для аналізу і координації проведення реформ державного управління; 8) використання інформаційних технологій для підвищення ефективності органів державної влади, задоволення потреб громадян та розповсюдження послуг через електронну мережу; 9) розробка правових норм та етичних кодексів державних службовців, проведення компаній по поліпшенню іміджу державної влади та ін.

Крім того, вивчення реформаційного досвіду цих країн показує сучасні тенденції організації публічної влади, що базується на децентралізації державного управління, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування. Відповідно, можна визначити основні напрямки вдосконалення системи територіальної організації влади України: 1) реформування адміністративно-територіального устрою з метою формування самодостатніх територіальних громад, які б володіли ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення; 2) запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях (створення нових комітетів обласних та районних рад); 3) трансформація обласних державних адміністрацій з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали: а) контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних регіонів та дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України; б) координацію діяльності територіальних представництв центральних органів виконавчої влади; 4) чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Такий підхід дасть можливість уникнути так званого «роздвоєння» місцевої влади та сприятиме формуванню ефективного механізму надання населенню повноцінних публічних послуг. Саме така система територіальної організації влади відповідатиме континентальній європейській моделі публічної влади на місцевому рівні і стане запорукою забезпечення оптимального узгодження загальнонаціональних цілей та інтересів з особливостями розвитку й потребами територій України.

Таким чином, модернізаційні процеси в Україні мають здійснюватися в контексті досягнення стратегічної мети – побудови держави нового типу, яка служить своїм громадянам, спираючись на самоврядні інститути та громадське суспільство.

## Проблеми кадрового забезпечення органів публічної влади України

В трансформаційних умовах розвитку суспільства одним із основних завдань є запровадження нової ідеології функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, вирішення питань загальнодержавного та місцевого значення. Вирішення цього завдання неможливе без належного функціонування державної служби й служби в органах місцевого самоврядування. Сучасний етап суспільного розвитку в Україні, проведення політичної та адміністративної реформи висувають в якості одного з головних завдань переосмислення місця і статусу службовця органів публічної влади, пошук дієздатної, ефективної моделі публічної служби загалом.

Негативні факти і тенденції у сфері публічної служби спричинені значною мірою тим, що законодавство не забезпечило стабільності та престижності цієї служби, суворого додержання вимог щодо політичної нейтральності службовців, недопущення незаконного впливу на них при виконанні службових обов'язків. Невизначеність кар'єрної перспективи, правова незахищеність від суб'єктивізму керівників, особливо напружені умови роботи та інші фактори роблять публічну службу непривабливою, зокрема для молоді, що призводить до відтоку з служби значної частини висококваліфікованих спеціалістів. Процедура прийняття на публічну службу і просування по службі залишаються недостатньо відкритими та прозорими, має місце суб'єктивізм під час вирішення відповідних питань, не забезпечується належного контролю у цій сфері з боку суспільства. Це посилює недовіру до органів публічної влади і разом із тим створює додаткові можливості для безвідповідальності, зловживань, корупції і хабарництва при реалізації кадрової політики.

Ефективне реформування публічної служби неможливе без удосконалення системи добору і підготовки кадрів. В Україні система добору, підготовки та перепідготовки кадрів потребує суттєвого удосконалення, через запровадження нових форм і методів. Позитивним є досвід США, де центральне місце в практиці добору кандидатів на державну службу займає система складання конкурсних іспитів. Підготовкою екзаменаційних тестів займаються провідні наукові центри, університети, спеціалісти.

Загалом про ефективність конкурсного відбору можна говорити лише тоді, коли конкурсна комісія, що його проводить, є незалежним водночас від кандидатів, політичної влади і керівників органів публічної влади, у яких пропонуються вакантні посади для заміщення. Найбільш незалежними

<sup>1</sup> Завідуючий відділом правових проблем організації і функціонування органів місцевого самоврядування НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України, доктор юридичних наук, доцент.



конкурсні комісії традиційно є в державах англо-американської правової системи, і зокрема у Великій Британії та Ірландії. Для запобігання протекціонізму при призначеннях на посади цивільної служби британці ще у XIX столітті почали створювати такі комісії, що призначались урядом і складались з осіб, незалежних від політиків та керівників адміністративних структур. В країнах Центральної та Східної Європи такі комісії об'єктивно є більш залежними від керівників адміністративних органів, до складу яких здійснюється набір на службу.

Загалом, доступ до публічної служби у більшості країн на сьогодні підпорядковується двом принципам - рівності і достоїнності. З одного боку, законодавство декларує забезпечення рівного доступу своїх громадян до публічної служби. З іншого боку, цілком виправданим є намагання керівників усіх рівнів публічної адміністрації залучити до служби осіб, здатних найбільш ефективно виконувати встановлені завдання і функції. Тобто, принцип рівного доступу має на меті передусім захист прав особи, тоді як відбір за здібностями ґрунтується на захисті інтересів служби чи адміністрації в цілому. Право рівного доступу до публічної служби не можна тлумачити декларативно і занадто широко. Це право реалізується в певному порядку, а тому громадянин не може в будь-який час вимагати надання йому бажаної посади в органах публічної влади.

В Україні кількість державних службовців постійно зростає, приміром в 1995 р. їх було 172346, в 2000 р. – 192409, в 2007 р. – 276559. Найбільше зріс штат територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, якщо в 1995 році чисельність службовців в цих органах складала 49780, то в 2007 р. – 145726. Зростає також загальна чисельність посадових осіб в органах місцевого самоврядування, в 1996 р. їх було 53152, в 2000 р. – 67468, в 2007 р. – 98948. Разом з тим, в нашій державі досі зберігається один з найнижчих показників кількості державних службовців відносно до кількості населення, близько 0,6%. В країнах з розвинутою економікою цей показник становить 4,6-4,7%, в інших країнах колишнього СРСР, а також країнах Латинської Америки – 1,9%.

Гендерний аналіз функціонування публічної служби в Україні свідчить, що станом на 1.01.2008 р. в системі державної служби працювали 67675 чоловіків, що становить 24,47% від загальної чисельності державних службовців, жінок - 208924, що відповідно, становить 75,53%. Аналогічна ситуація склалася і в системі органів місцевого самоврядування, де відповідно, чоловіків – 24392 (24,65%), жінок – 74556 (75,35%). Це обумовлено об'єктивними причинами: 1) загалом низька по державній службі мотивація праці «вимиває» значну частину чоловіків як відповідальних за утримання сім'ї у сферу бізнесу, а жінки, як менш відповідальні за фінансовий стан сім'ї, залишаються; 2) психологічні особливості жінок і чоловіків об'єктивно створили такий функціональний поділ на державній службі: чоловіки займають посади, пов'язані з розпорядчими функціями, жінки – посади, пов'язані з виконавчими і забезпечувальними функціями.

Пріоритетним напрямком державного будівництва і місцевого самоврядування має стати оновлення кадрової політики, яка повинна спиратися на ефективну кар'єрну систему (зі спеціальними процедурами просування по службі), сучасні кадрові технології й національні традиції.

*Соляник К. Є.<sup>1</sup>*

## **Правова основа діяльності Верховної Ради України**

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. На сьогодні правову основу діяльності Верховної Ради України складають норми Конституції України, законів “Про вибори народних депутатів України”, “Про статус народного депутата України”, “Про комітети Верховної Ради України”, інші законодавчі акти (“Про Кабінет Міністрів України”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “Про Рахункову палату”, Бюджетний Кодекс України, Земельний Кодекс України тощо), Регламент Верховної Ради України, постанови Верховної Ради України. Вітчизняна практика правового регулювання законодавчого органу склалася таким чином, що поряд з Основним Законом діють інші нормативно-правові акти, що становлять комплексну систему правового регламентування діяльності Верховної Ради України.

В той же час, у парламенті України час-від-часу з'являються законопроекти, що, на думку їх авторів, мають комплексно і всебічно регламентувати діяльність законодавчого органу. Так на сьогодні зареєстровано законопроект “Про Верховну Раду України” (реєстр. № 4039), розробником якого зроблена спроба створити базовий законодавчий акт, який би регламентував основи організації та функціонування органу влади, визначив компетенцію та загальні засади його діяльності, структуру та напрямки роботи. З урахуванням того, що в законодавстві мають місце базові законодавчі акти, що є такими для певних органів державної влади, відповідний закон мав би посісти відповідне місце в системі конституційного права України. Проте, аналіз діючої системи нормативно-правових актів, що становлять правову основу діяльності парламенту України, дає змогу зробити висновок про недоцільність прийняття окремого правового акту, оскільки запропонований законопроект не містить тих норм, що встановлювали б нові правовідносини. В законопроекті знайшли свого закріплення ті норми, що на сьогодні розміщені в зазначених вище законодавчих актах, й прийняття відповідного закону лише поставить питання про порушення правил нормативної техніки (правовідносини вирішуватимуться декількома нормативно-правовими актами) й призведе до

<sup>1</sup> Провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, кандидат юридичних наук, доцент.

необґрунтованого ускладнення правового регулювання законодавчого органу України.

Так, основну частину законопроекту становлять норми Конституції України, які визначають загальні засади організації цього органу, термін діяльності, повноваження, дострокове припинення, структуру, апарат тощо. Інші норми аналогічно відтворюють існуючі норми законів, які регулюють діяльність народних депутатів, комітетів, формування Кабінету Міністрів України тощо. Частину норм законопроекту становлять бланкетні норми, тобто ті, що відсилають до норм зазначених законів. І лише незначна група встановлює правовідносини, які на сьогоднішній день не регулюються нормами права.

На нашу думку, розробка будь-якого законопроекту, який би регулював основи організації та діяльності вітчизняного парламенту має аналогічний результат. Практика правового забезпечення діяльності Верховної Ради України пішла шляхом унормування окремих елементів організації та діяльності, що у своїй сукупності й складають правову основу діяльності представницького органу. Аналіз існуючої основи свідчить лише щодо прогалини в регулюванні тимчасових слідчих і спеціальних комісій, але це питання найближчим часом має знайти свого логічного завершення.

Комплексним документом, що визначає процедуру діяльності Верховної Ради України є її Регламент. З 1994 року цей документ змінювався й доповнювався, отримавши ту форму і зміст, що мають місце на сьогодні. Процедура діяльності, деталізація конституційних й законодавчих норм, форми і методи роботи стали предметом регулювання цього нормативно-правового акту. Інша справа, що дійсно в нормах Регламенту є положення, які деталізують загальні конституційні повноваження, а також визначається спосіб діяльності Верховної Ради України. І саме спосіб діяльності на сьогодні становить проблему регламентування організаційної діяльності парламенту України, оскільки входить в протиріччя із ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Діючий Регламент Верховної Ради України прийнято 19 вересня 2008 року. Останній затверджено як особливий акт Верховної Ради України, що узгоджується із ст. 83 Конституції України. Особливість форми цього рішення парламенту пов'язана із позицією Конституційного Суду України, який двічі визнавав Регламент неконституційним актом в цілому. Проте прийняття у такій формі (акт), а також прийняття Закону № 374 від 4 вересня 2008 року "Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України" (Офіційний вісник України. – 2009. – № 12) повністю узгоджується із нормами Конституції України, що визначають правовий порядок в нашій державі.

Однак, така ситуація може сприяти зловживанням з боку законодавчої влади, оскільки остання може фіксувати у Регламенті положення, які за своєю суттю повинні обіймати законодавче регламентування. Так наділення правами певних органів та посадових осіб, визначення порядку взаємодії Верховної Ради з іншими публічними інституціями, закріплення механізму

парламентського контролю можуть призвести до встановлення інших відносин підзвітності і відповідальності, аніж передбачено Конституцією та законодавством України. При цьому контролювати законодавця зможе виключно орган конституційної юрисдикції, який визначатиме конституційність положень норм Регламенту, які закріплюватимуть певні правовідносини.

Таким чином правова основа організації та діяльності парламенту України має свої особливості. Декілька законодавчих актів регулюють діяльність владної інституції, а також особливий вид акту окреслює порядок його діяльності. Прийняття базового законодавчого акту може призвести до порушення форми та методів правового регламентування цього органу державної влади, в той час як особливість форми Регламенту ставить питання про гарантії регламентування останнім виключно внутрішніх, процедурних питань.

*Яковюк І. В.<sup>1</sup>*

### **Європейська інтеграція як фактор державно-правового розвитку України**

Європейський вибір – це невід’ємна складова національної ідеї і одночасно стратегічний напрямок державно-правового розвитку України, про який вона заявила з моменту проголошення незалежності. Вже у Постанові Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 р. Раді Міністрів було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Підписання і ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами (далі – Угода) засвідчило офіційне визнання Україною європейського вибору як стратегічного курсу зовнішньої політики держави.

Традиційно Євросоюз висуває три головні вимоги для держав-кандидатів на вступ: економічні, політичні та правові. Найважливішими з них слід визнати правові, які передбачають адаптацію національного законодавства до правових стандартів, що складають спільне правове надбання держав-членів ЄС (*acquis communautaire*). Правовий масив ЄС, який країни-кандидати мають прийняти, складається з 31 розділу, що охоплює економічну, політичну і соціальну сфери, внаслідок чого процес імплементації у кожній країні носить довготривалий характер. Слід підкреслити, що без здійснення адаптації законодавства марно сподіватися на успішне просування у здійсненні реформ економічного й політичного характеру, оскільки вона виступає базисом для останніх.

<sup>1</sup> Заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, кандидат юридичних наук, доцент.

Угода, що є невід'ємною складовою вітчизняного законодавства, зобов'язує нормотворчі органи і передусім парламент приймати у більш ніж 20 пріоритетних сферах нові нормативно-правові акти з урахуванням вимог первинного і вторинного законодавства ЄС, а також приводити у відповідність з ними чинне законодавство України. Головною метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є створення повноцінної правової бази для інтеграції України у Європейський Союз. Політико-правові засади цього курсу отримали нормативне визначення у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Викладені в ній пріоритети отримали розвиток і конкретизацію у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу та щорічних Планах дій щодо реалізації пріоритетних положень цієї Програми.

Для ЄС розширення на Схід є однією з рушійних сил власного розвитку. Саме тому Євросоюз в цілому і провідні держави-члени ЄС в питанні щодо налагодження більш тісних стосунків зі своїми східними сусідами завжди керувалися не стільки економічними розрахунками, скільки політичними інтересами. У грудні 1999 р. на самміті у Гельсінкі Європейська Рада ухвалила власну Спільну стратегію щодо України, в якій чітко окреслила наступні стратегічні цілі щодо України: сприяння створенню стабільної, плюралістичної демократії; підтримання стабільно функціонуючої ринкової економіки; співпраця з Україною в питанні підтримання стабільності та безпеки в Європі; розширення співробітництва з Україною в політичній, економічній та культурній сферах, а також в сфері юстиції і внутрішніх справ. В даній Стратегії особливий наголос було зроблено на тому, що успіх інтеграції України в економіку Європи і утвердження нею своєї європейської ідентичності безпосередньо залежить від повноцінного виконання Угоди.

Новий етап у розвитку відносин України з Євросоюзом розпочався з приходом до влади нового політичного керівництва держави після президентських виборів 2004 р. У Програмі Президента України «Десять кроків назустріч людям» та розроблених на її основі програмі діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям» реалізація європейського вибору визначалася як пріоритет зовнішньої політики держави. Про серйозність євроінтеграційних намірів українського керівництва свідчило і підписання в 2005 р. Плану дій Україна-ЄС на період 2005-2009 рр., який мав зробити хід адаптації законодавства України та пов'язані з цим інституційні реформи більш конкретними, орієнтованими на результат та базованими на визначених часових рамках.

Після п'ятої та шостої хвилі розширень відповідно у 2004 і 2007 роках Європейський Союз як раз досяг кордонів України. І, незважаючи на те, що громадяни ЄС певною мірою втомилися від цих процесів, а ратифікація Лісабонської угоди все ще не завершена, логіка провідників сучасного етапу європейської інтеграції передбачає, що повинні відбутися і сьома, і восьма хвилі розширення. Процеси розширення ЄС за рахунок країн Центральної та Східної Європи надають у цьому плані безцінний і різноплановий досвід.

Однак, нажаль, Україна мало користується цими уроками. Вона оперує передусім риторичними заявами, але далі, ніж показний ентузіазм щодо власної готовності до вступу, справа практично не іде. Порівняно з іншими європейськими постсоціалістичними і пострадянськими країнами Україна за п'ятнадцять років, що пройшли з моменту підписання Угоди, і п'ять років після схвалення програми дії Уряду «Назустріч людям» не досягла суттєвих результатів щодо реалізації Угоди. Безумовно, позитивно слід оцінити приєднання України до СОТ, підписання Плану дій Україна-ЄС, визнання Євросоюзом за Україною статусу країни з ринковою економікою, однак даних кроків виявилось замало, аби наблизитися до інтеграції в ЄС. І це при тому, що вона була першою з держав колишнього СРСР, з ким Євросоюз підписав такого роду угоду. Ті ж країни Балтії, що фактично одночасно з Україною почали рух в напрямку до інтеграції в ЄС, підписали угоду про вільну торгівлю з ЄС ще у 1994 р, а про асоційоване членство – у 1995 р., що відкрило їм шлях до повноцінного членства в цій організації сьогодні.

Політичне керівництво держави, яке часто мислить стереотипами радянської доби, ніяк не усвідомить, що рішення щодо вступу України до ЄС має ухвалюватися як в Брюсселі, так і в Києві. Україна проголошена демократичною, правовою державою, де панує право, проте не стала такою. Європейський Союз за роки незалежності виділив чималі кошти як на проведення адміністративної, правової і судової реформ в Україні, так і на заходи, які мали б сприяти реалізації заходів щодо інтеграції держави в об'єднану Європу. Однак реальний прогрес в цих напрямках діяльності не пропорційний витраченню на це коштам. Демократичне життя згідно з принципами правової держави не можна нав'язати ні політикам, ні чиновникам, ні суспільству в цілому. Вони мають відчуття, що це таке, приміряти її на себе і зробити її частиною власної політичної і правової культури. Якщо ж їх мислення так і не зазнає змін, вважають європейці, нація повинна змінити свою політичну еліту.

Відсутність прогресу в процесі здійснення економічної, судової і адміністративної реформ, боротьби з корупцією і адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС об'єктивно унеможливило обговорення питань про реальні перспективи вступу України до ЄС. Наочним свідченням неготовності Євросоюзу вести мову про вступ до організації або хоча б визначення більш чітких часових орієнтирів набуття членства в ЄС у майбутньому є пропозиція замість надання повноправного членства в Союзі залучити Україну до реалізації проекту «Східне партнерство», який є аналогом "Середземноморського союзу" як однієї з форм регіональної співпраці ЄС з країнами-сусідами, що передбачає не якісно новий рівень відносин з Союзом, а лише поліпшення зв'язків між самими сусідами (Україною, Молдовою, Білорусією, Азербайджаном, Грузією та Вірменією) під наглядом Союзу.

Відсутність реального прогресу на шляху до входження в об'єднану Європу породжує в українському суспільстві дедалі більше скептичні настрої щодо реальності в найближчій перспективі отримати членство в цій

організації. Ця ситуація може призвести до отримання негативної відповіді на питання стосовно вступу України до ЄС під час проведення в майбутньому референдуму з цього питання. У цьому зв'язку українська влада має спрямувати свої дії не тільки на формування в суспільстві стійкої проєвропейської більшості, що передбачає проведення активної пропагандистської роботи, але й передусім реалізацію зобов'язань за Угодою. Зокрема, Україна могла б скористатися досвідом країн Балтії в питанні здійснення адаптації законодавства. Президент, Верховна Рада і уряд України повинні в цьому питанні працювати на випередження, не чекаючи від ЄС перших кроків до поглиблення інтеграції, самостійно здійснювати процес адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Союзу. Україна має не тільки реалізовувати конкретні вимоги ЄС, використовувати запропоновані ним інструменти співпраці, але й висловлювати ідеї та розробляти власні стратегії щодо досягнення цілей, які вона переслідує, а також графік їх реалізації.

Слід також забезпечити політичну стабільність в державі, яка має принципове значення для будь-якої країни, що має намір стати членом ЄС. Слід усвідомити, що політична культура ЄС – це культура компромісів, взаємних поступок і досягнення порозуміння на багатьох політичних рівнях. На відміну від Європи, політична культура України визначається нездатністю до досягнення злагоди, схильністю до конфронтаційних механізмів вирішення конфліктів. Нестабільна політична ситуація створює негативний імідж, який стає перешкодою для налагодження більш продуктивного діалогу з ЄС.

Реалізація цих і пов'язаних з ними вимог сприятиме наближенню України до правових, економічних і соціальних стандартів, а відтак до реалізації її стратегічної мети щодо вступу до Європейського Союзу.

*Максимов С. І.<sup>1</sup>*

### **Фундаментальні основи правової культури державного службовця**

За сучасних умов важливе теоретичне і практичне значення набуває проблема підвищення ролі правової культури посадових осіб, осмислення її ролі в становленні та розвитку правової держави і організації ефективного функціонування органів державної влади у контексті європейської інтеграції.

Під правовою культурою державного службовця зазвичай розуміють моральні й правові вимоги, які ставляться до нього у процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів. Серед цих вимог слід особливо звернути увагу на розуміння і реалізацію в діяльності цих органів фундаментальних правових принципів, які й складають ядро правової

---

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, доктор юридичних наук, професор.



культури державного службовця: рефлексивне (внутрішнє) ставлення до норм права, справедливість, субсидіарність, верховенство права. Відповідність цим вимогам є важливим суб'єктивним чинником ефективного функціонування органів державної влади.

На те, що до посадовців висуваються більш високі вимоги щодо ставлення до права, ніж до звичайних громадян, звертав увагу відомий британській філософ права Г. Харт. За його принциповою позицією для існування правової системи є дві мінімальні умови: з одного боку, правилам поведінки, чинним в даній системі, всі мусять підкорятися з будь-якого мотиву, а з іншого – її вторинні (процесуальні) правила – правила визнання, що визначають критерії юридичної чинності, та правила внесення змін і прийняття судових рішень посадові особи системи мусять реально схвалювати як загальні публічні стандарти службової поведінки й критично ставитися до своїх власних і будь-яких чужих відхилень від них як до недоліків.

Важливою вимогою до суб'єкта влади є справедливість. Згідно з класичною філософією права ця вимога має вигляд категоричного імперативу: „Виключи війну між індивідами, віддаючи кожному своє”. Бути справедливим – це мінімальна вимога для людини як моральної істоти. Однак для посадової особи, тобто для людини, якій доводиться розбирати чужі конфлікти, розподіляти чужі блага, призначати покарання і т. д., справедливість ставиться вище за всі чесноти. Внаслідок того, що справедливість є мірою морального достоїнства влади, яка змушує, вона є обов'язковою умовою морального визнання її з боку громадян, поваги і довіри до неї.

З позицій класичної філософії права турбота про справедливість повинна безумовним чином ставитися на перший план у всіх діях влади. Будь-які інші цілі й завдання є вторинними, підпорядкованими до неї. Влада може лише сподіватися, що дотримання нею справедливості об'єктивно послужить засобом для здійснення економічного, соціального і культурного прогресу, однак вона ніколи не повинна розглядати і практикувати справедливість лише як засіб для досягнення цих цілей. Справедливість може сприяти прогресу в тому, і тільки в тому випадку, якщо вона ставиться вище будь-яких прогресистських спрямувань і відправляється владою як її щонайперший моральний обов'язок.

Поряд з принципом справедливості важливою вимогою до державного службовця є розуміння і вміння застосовувати у співвідношеннях з громадянами і з вищестоящими органами принципу субсидіарності. Правове значення цього принципу полягає в тому, що він виступає джерелом «допоміжних» обов'язків спільнот «вищого» рівня, зокрема держави, щодо спільнот «нижчого» рівня (організацій, сімей) і окремих людей, а також цей принцип встановлює права окремих індивідів і спільнот на самостійність й ініціативу і права на необхідну допомогу у соціальній, економічній, культурній, політичній і правових сферах.



Соціально-філософський принцип, ідея субсидіарності застосовується як компенсуючий, терапевтичний засіб проти завищення вимог держави і забуття про додаткові вимоги індивідів. Він може бути застосований для визначення змісту і меж здійснення державною владою такого виду послуг, як соціальні послуги, пов'язані з забезпеченням соціальних прав, тобто з реалізацією соціальної справедливості. Принцип субсидіарності допомагає знайти в соціальному законодавстві середину між допустимою самостійністю та державною підтримкою.

В здійсненні представниками державної влади принципу верховенства права у його різних вимірах мають бути враховані такі аспекти правової культури: 1. Обмеження державної влади законом та природними правами людини. Це обмеження здійснюється Конституцією України (ст. 8) та міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України (ст. 9). Тому важливою вимогою до правової культури представників державної влади є створення та неухильне виконання правових законів, тобто таких, які спрямовані на захист прав людини. 2. Правовий характер відносин між державною владою і індивідом, що передбачає ставлення до останнього як до автономної особистості і відмова від патерналізму. 3. Дотримання аксіом панування права: все, що не заборонено індивіду, йому дозволено; і навпаки, все, що не дозволено владі, їй заборонено. Ця вимога принципу верховенства права відтворюється у частині другій статті 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

У зв'язку з цим завжди гострим і дискусійним залишається проблема щодо можливості і межі дискреційних повноважень органів управлінської діяльності. Так, з огляду на визнання утилітарної автономії вимагається свобода господарської діяльності, але вона є свободою в межах закону і не заперечує певних управлінських дій. Державу має турбувати не питання захисту індивідів від ризику в чесній конкурентній боротьбі, а те, щоб вихідні умови такої конкуренції були рівними. Тобто виконавча влада повинна діяти в межах закону, не допускаючи привілеїв і дискримінації. Там де вона діє на свій розсуд, її дії не мають виходити за межі змісту закону, і в разі конфлікту будь-який суд зможе підтвердити правомірність цих дій.

Реалізація вказаних принципів дає можливість забезпечення свободи і гуманізму як основних конституційних засад діяльності органів державної влади з урахуванням європейських цінностей та перспектив європейської інтеграції України.

## Ефективність конституційно-правового регулювання соціально-економічних відносин

Конституція України є основним і джерелом, і засобом позитивних перетворень в суспільстві та державі за умови, якщо його зміст дозволяє максимально ефективно використовувати соціальну енергію усіх суб'єктів конституційно-правового регулювання, забезпечувати максимальний розвиток та безпеку усіх об'єктів конституційно-правового регулювання, захист основних соціальних цінностей. Отже питання ефективності функціонування усього державно-суспільного організму є значною мірою питанням системної досконалості Конституції країни, потенціалу конституційно-правових норм визначати зміст усього національного законодавства, максимально ефективно впливати на зміст суспільних відносин, визначати напрями їх подальшого розвитку тощо.

В цьому сенсі великого значення набувають питання концептуальних засад конституційного законопроекування що визначатимуть не тільки зміст та спрямованість конституційно-правового регулювання, але і його предмет, обсяги та ступінь деталізації, а також особливості законодавчої техніки, що застосовується, зокрема при оптимізації структурування нормативного матеріалу, системному використанні ключових засобів регулювання, точному і адекватному визначенні усього кола його суб'єктів та врахування складної систематики об'єктів.

Предметом такого концептуального осмислення має бути, так би мовити, супермеханізм взаємодії держави та суспільства, що враховував би внутрішньосистемну розбудову держави та суспільства, системний характер взаємодії між ними і відповідно вимагав би відтворення названої систематики в змісті їх конституційно-правового регулювання.

Одним з найважливіших елементів такого осмислення має бути чітке визначення переліку функцій держави. Слід зазначити, що Конституція України лише в ст. 17 закріплює положення, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави. Відносно інших напрямів діяльності держави Конституція визначає своє відношення як „обов'язок держави”. Таку незрозуміло обмежену фіксацію функцій держави в тексті Конституції важко назвати раціональною. Більше того, невизначеність із колом та ієрархією функцій держави суттєво знижує ефективність конституційно-правового регулювання, не дозволяє чітко визначитись із основними типами та видами відносин між державою та суспільством, що вимагають врегульованості на конституційно-правовому рівні. Навіть, беручи до уваги найусталеніші в літературі класифікації

---

<sup>1</sup> Завідувач кафедри господарського права, кандидат юридичних наук, доцент, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

функцій держави за сферами, названий стан їх реального конституційно-правового регулювання не дозволяє з'ясувати цілі, обов'язки відповідальність держави за стан та розвиток справ у соціальній, економічній, культурно-освітній сферах суспільства і відповідно – не дозволяє забезпечити законодавство інших галузей права необхідною чіткістю та системністю, сподіватися на високу його ефективність.

Цілком аналогічну правову позицію можна сформулювати і по відношенню до ключових політико-правових та соціальних цінностей дотримання, збереження та захист яких забезпечує функціонування суспільства та держави в межах певної цивілізаційної парадигми. Звичайно в цьому контексті слід посилатися на зміст ст. 3 Конституції України в частині того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Назаль цілий ряд інших об'єктів конституційно-правового регулювання які безперечно претендують на значення їх як соціальних цінностей віднести до цієї категорії можна лише шляхом тлумачення відповідних норм Конституції. Так, ст.14 Конституції України визначає землю основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Ст. 10 Конституції України фіксує, що держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Відповідно до ст.11 Конституції України, держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури тощо. Ст.16 Конституції України, зокрема фіксує, що збереження генофонду українського народу є обов'язком держави. Згідно із ст.51 Конституції України, сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою. Але правові норми що закріплюють та охороняють усі названі та багато інших соціальних цінностей суспільства не є згрупованими і не є визначеними саме як соціальні цінності.

Важливою інструментальною конституційно-правовою категорією є також і принципи функціонування соціальних систем. Конституція України містить в своєму тексті цілу низку таких принципових положень – засад. Серед них можна назвати принципи розподілу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову гілки (ст.6 Конституції України). Принцип, за яким суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст.15 Конституції України). Принцип, відповідно до якого, правовий порядок в Україні ґрунтується на тому, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України (ст.19 Конституції України). Аналогічно, слід зауважити про відсутність системного, ієрархічного викладення принципів функціонування соціальних систем, що обов'язково повинні враховуватись в процесі конституційно-правового регулювання.

Таким чином слід констатувати, що правові засоби конституційно-правового регулювання, а саме – такі як функції держави, основні суспільні

цінності та принципи функціонування та взаємодії соціальних систем викладені в Конституції України не повно і абсолютно безсистемно. В свою чергу це дозволяє зробити висновок, що названі правові засоби об'єктивно не можуть забезпечувати конституційно-правовому регулюванню бажану ефективність.

Системне здійснення державою своїх функцій при послідовному врахуванні ключових суспільних цінностей та принципів слугувало б надзвичайно важливою передумовою конституційно-правового регулювання феномену політики держави. Адже політика держави має бути результатом визначених її функцій по відношенню до суспільства співвіднесених із соціальними цінностями та принципами інтегративним результатом якого і має бути визначення політики держави як певного алгоритму заходів, що мають здійснити відповідні її органи для досягнення суспільних перетворень.

Слід визнати, що і у п.5 ст. 85 Конституції України, що визначає повноваження Верховної Ради України, де зазначено право на визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики, і у ст. 100 Конституції України, де зафіксовано, що Рада Національного Банку України розробляє основні засади грошово-кредитної політики, і у ст. 116 Конституції України, відповідно до якої Кабінет Міністрів України забезпечує здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, а також забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики тощо, феномен політики держави є елементом конституційно-правового регулювання.

Слід погодитись із тим, що таке фрагментарне „згадування” політики держави чинною Конституцією України абсолютно не відповідає значенню такого ключового чинника впливу держави на суспільство, його структури та процеси, яким і є державна політика. Цей феномен є не тільки ключовим у відносинах між державою та суспільством, але і надзвичайно багатоманітним за своєю соціальною та правовою природою, що потребує власного конституційно-правового механізму формування, диференціації, об'єктивації, уповноваження та реалізації. Адже така політика є системною та цілеспрямованою діяльністю держави та її органів, що спрямована на виконання функцій та обов'язків останньої через спеціально створений і юридично об'єктивований алгоритм заходів щодо суспільних структур, процесів або їх проявів.

Особливої уваги, в названому контексті, потребує проблема оптимальної диференціації політики держави на види. Вже цитоване положення п.3 ст.116 Конституції України містить досить детальний розподіл видів зокрема внутрішньої політики держави, але чіткий критерій такого розподілу важко визначити. Зрозуміло, що ним є суміш, що складається з традиційного розподілу суспільних відносин на окремі більш-менш автономні сфери та ступінь їх соціально-економічної актуалізації.

Необхідно зазначити, що відносно сфери економічних, зокрема господарських відносин, значно більш раціональною є диференціація економічної політики за окремими напрямками, що закріплена у ст.10

Господарського Кодексу України. Важливо підкреслити, що в цілому, сукупно зміст ст.ст. 9, 10, 11, 12 Господарського Кодексу України фіксує основні елементи механізму формування, диференціації, закріплення та реалізації економічної політики держави в сфері господарювання. Але суспільні відносини такої важливості що регламентують механізм та диференціацію державної політики на види обов'язково мають бути врегульовані саме в тексті Конституції України, щоб утворити уніфіковану правову модель функціонування названого державно-правового феномену для її закріплення та деталізації стосовно окремих сфер суспільної життєдіяльності.

*Скакун О. Ф.<sup>1</sup>*

### Щодо поняття «державна влада»

Сутність поняття «державна влада» ще до кінця не пізнана і є предметом вивчення таких наук, як теорія права і держави, політологія, соціологія, філософія, історія тощо.

До поняття «влада» зверталися дослідники різних часів, починаючи з античності і аж до наших днів, але трактування влади не було (й досі не є) однозначним. Так, у словнику російської мови С.І. Ожегова влада визначається як право і можливість розпоряджатися кимсь або чимось, підкоряти своїй волі, а також як політичне панування, державне управління і органи його. З цим формулюванням перегукується дефініція влади, вміщена у «Словаре русского языка» (М., 1981) — це право управління державою, політичне панування, і одночасно це органи державного управління, уряд.

В сучасних юридичних словниках України і Росії підхід до тлумачення влади, зокрема державної влади, є більш виваженим. Наприклад, у праці «Юридическая энциклопедия» (М., 2001) державна влада характеризується як різновид соціальної влади, що має вольовий характер, втілюється в державно-правових інститутах, реалізується безпосередньо державою в особі її органів і посадових осіб, бо делегована чи санкціонована нею, тобто здійснюється від її імені, по її уповноваженню і при її підтримці. В 2-му томі «Юридичної енциклопедії» (К., 1999) вміщена змістовна дефініція державної влади (автор П.М. Рабинович). Це — вид публічної влади, що здійснюється державою та її органами, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території. При цьому автором підкреслюється, що це влада такої організації домінуючої частини населення, яка (організація), забезпечуючи цілісність і безпеку суспільства, здійснює керівництво ним в інтересах цієї його частини та організовує задоволення загально соціальних потреб. При якісному акценті на соціальному і публічному характері державної влади поза увагою

<sup>1</sup> Доктор юридичних наук, професор. Харківський національний університет внутрішніх справ, член-кореспондент АПРН України.

залишилися владні відносини, які є структурно-комунікативною ознакою такого феномена як влада.

Існують визначення поняття державної влади у вузькому розумінні — через поняття держави (нормативістське, природно-правове, теологічне, культурологічне тощо). А оскільки процес виникнення держави і державної влади в різних суспільствах світу відбувався не однаково, формувалися різні точки зору на сутність цих понять. У багатьох дефініціях державної влади превалює ідея насильницького підпорядкування підвладного суб'єкта волі і інтересам владного, де перший є суб'єктом влади, а другий, по суті, виступає її об'єктом. Так, в «Юридическом энциклопедическом словаре» (М., 1984) державна влада визначається як «політичне керівництво суспільством за допомогою державного апарату», а саме керівництво — як «знаряддя здійснення загальнообов'язкової волі пануючого класу або усього суспільства». В даній дефініції виявляє себе так звана «державно-центристська ідеологія», що панувала в радянському правознавстві і мала на меті не досягнення забезпечення прав людини, а здобуття раціональними шляхами запланованих результатів владно-організуючого впливу на певні об'єкти.

Соціально-економічний розвиток суспільства, його загальної і правової культури, юридичної практики, зміни у правовому світогляді позначається й на юридичній термінології. Якщо владні відносини в експлуататорських державах будувалися за схемою «панування — підкорення» (кріпак у феодалському суспільстві був об'єктом влади), то в сучасних демократичних державах, де визнано принцип верховенства права (в ст. 3 Конституції України проголошено пріоритет (верховенство) прав людини у відносинах з державою, його органами і посадовими особами), схема стала іншою: «керування — сприйняття».

Не випадково загальним для сучасної закордонної і вітчизняної літератури, в якій аналізуються теорії влади (класичної, консенсусної) і підходи до визначення поняття влади (опору, обміну ресурсами, розділу зон впливу), є розгляд влади через владні відносини як відносини двох партнерів, котрі впливають один на одного в процесі взаємодіяння. Тому з основних сучасних підходів до поняття «державна влада» (система державних органів; особливі вольові відносини, в яких однією із сторін є держава, її орган або посадова особа; система повноважень, компетенцій), слід віддати перевагу дефініції державної влади через категорію вольових, владних, відносин, при цьому необхідно враховувати й такі її ознаки як система державних органів та система повноважень, оскільки вони доповнюють, конкретизують структурно-комунікативну ознаку (владні відносини) і в єдності дають об'ємне уявлення про означений феномен. Державна влада — це вид соціальної влади, що виражається у системі публічно-політичних, вольових (керівництва — сприйняття) відносин, які утворюються між суб'єктами політичної системи суспільства — владними (державою, її органами і посадовими особами, що володіють владними повноваженнями) і підвладними (фізичними і юридичними особами, які

делегували першим такі повноваження) на підґрунті правових норм при застосуванні, у разі необхідності, державного примусу. Немає значення внутрішнє ставлення (згода чи незгода) суб'єкта до встановленого державою загально значимого правила поведінки, дієвість якого гарантується усім державним механізмом (включаючи механізм примусу). Владні приписи, вихідні від імені держави, однаково обов'язкові для усіх членів суспільства незалежно від того, приймали вони безпосередню участь у підготовці і прийнятті цих приписів.

Існування держави немислимо без державної влади. З формально-юридичної точки зору державна влада (як і державна воля) є необхідним об'єднуючим поняттям для опису діяльності системи законодавчих, виконавчих, судових та інших органів, наділених владними повноваженнями. Поряд з поняттям «державна влада» існує похідне від нього поняття «система державної влади», для позначення якої використовуються терміни «законодавча влада», «виконавча влада», «судова влада» — відповідно до принципу поділу влад. Згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Кожна з галузей (гілок) влади займає своє місце в системі державної влади, а її органи виконують тільки їм притаманні завдання й функції. Кожна галузь влади має своє внутрішньо системне управління.

Окрім означених «влад», поділ яких є умовним і невичерпним, вченими обгруповуються такі самостійні галузі (гілки) влади, як президентська, контрольна-наглядова, місцева, що володіють чималими специфічними владними повноваженнями.

Варто звернути увагу на таку особливість формування державної влади в умовах демократії як делегування громадянами своїх повноважень на управління загальними справами певній сукупності індивідів. По суті народ (а за ст. 5 Конституції України, народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади, яку здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування), спираючись на конституцію, реалізує вибір (волевиявлення) щодо делегатів, депутатів, глави держави, які таким чином здобувають право вирішувати їх загальні справи шляхом своїх волевиявлень в межах встановлених повноважень. Державна влада, що виникла шляхом виразу довіри певному колу осіб з боку громадян, які їх обрали, не може бути абсолютно вільною у своїх діях. Якщо досягнення власних потреб і інтересів особи обмежується (урівноважується) аналогічними інтересами інших осіб, то межі дії державної влади встановлюються компетенцією кожного органу влади і його посадових осіб.

Упорядкування компетенції органів державної влади, формування регламентів, за якими вони повинні приймати рішення, — це риса сучасного етапу державного будівництва в Україні, закономірність функціонування державної влади в умовах демократії, тому що громадяни делегують владним структурам не усі свої права, а лише певну, бажано б, суворо визначену частину. Звідси виходить, що владні відносини не є окремими

односторонніми впливами одного суб'єкта на іншого, а завжди є взаємодією двох суб'єктів, при цьому модель такої взаємодії закріплюється у правових нормах і будується не по односторонній схемі «панування-підкорення», а по двосторонній схемі «взаємного права-вимоги», що належать обом сторонам владних відносин. Інакше кажучи державно-владні суб'єктно-суб'єктні відносини є горизонтальними, де об'єктом владовідносин виступає діяльність (поведінка) у межах права як підвладного суб'єкта (відповідно до нормативно закріплених прав і обов'язків), так і владного (відповідно до формально встановлених повноважень, компетенції). Тут формальним змістом владовідносин служать права і обов'язки підвладних суб'єктів та повноваження владних.

Говорячи про державну владу, ми маємо на увазі легітимну і легальну владу, як за походженням, так і за процедурними формами, способами і методами реалізації своїх функцій, де легітимність означає якість взаємовідносин владних і підвладних суб'єктів, що виражається з боку останніх у добровільному визнанні цінності влади, її права керувати (давати команди) і виконанні її команд. Легальність (законність) державної влади є її юридичною характеристикою.

В Україні державна влада стане легітимною лише тоді, коли вона встановить соціальну стабільність, підніме рівень і якість життя своїх громадян, забезпечить правопорядок в суспільстві та безпеку держави. Її діяльність має бути передбачуваною, відзначатися вмінням ефективно мобілізувати свої ресурси на підтримку рівноваги чи цілеспрямованого руху при виникненні зовнішніх або внутрішніх впливів, котрі її обурюють. Це під силу лише грамотним людям, що володіють високою загальною і правовою культурою, виховані у патріотичному дусі, національно орієнтовані. Значні проблеми підвищення ефективності державної влади скриті в єднанні її галузей (гілок), розробці такої моделі поділу влади (включаючи й президентську владу), яка відповідала б вимогам демократії, гуманізму і ефективності. Крім того, щоб система державної влади в Україні була дієвою, необхідні справжні, ефективні політичні партії, розвинуте громадянське суспільство, а також відповідна політична культура, яких доки немає. Тільки сильна і ефективна легітимна влада зможе забезпечити створення сильної конкурентноздатної держави, спроможної відстоювати свої національні інтереси і інтереси своїх громадян у світовому співтоваристві.



## Місцеві вибори – одна з головних форм безпосередньої демократії

Положення вітчизняного законодавства про здійснення місцевого самоврядування в Україні як безпосередньо територіальними громадами, так і через органи місцевого самоврядування, тобто шляхом використання інститутів безпосередньої і представницької демократії, погоджується з вимогами Європейської хартії про місцеве самоврядування. Наявність виборних представницьких органів на місцевому рівні є важливою умовою реальності та ефективності місцевого самоврядування.

За своєю сутністю місцеві вибори – одна з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами. Приймаючи участь у виборах, громадяни реалізують своє конституційне право формувати представницькі органи та обирати головну посадову особу територіальної громади – сільських, селищних, міських голів. Вибори слугують з'єднувальною ланкою між членами територіальних громад і органами місцевого самоврядування, а також є формою демократичного контролю за місцевою владою, інструментом легальної політичної боротьби.

Сучасний етап розвитку форм безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування України в даному аспекті має розглядатися в якості невід'ємної складової загальної державної політики щодо демократизації всіх сфер суспільного життя. В межах цього процесу відбувається оновлення виборчого законодавства з урахуванням як вітчизняних традицій, так і міжнародно-правових стандартів щодо законодавчого регулювання і проведення демократичних виборів.

Основні принципи, особливості підготовки і проведення місцевих виборів на сьогодні закріплені у Конституції України та виборчому законі «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Діючий виборчий закон вперше у вітчизняній політико-правовій практиці закріпив положення, згідно якого місцеві вибори відбуватимуться одразу за двома виборчими системами: районні у містах, міські, районні, обласні ради, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим обиратимуться за суто пропорційною системою, а сільські, селищні ради, сільські, селищні, міські голови – за мажоритарною виборчою системою. Кожна з виборчих систем має недоліки і переваги, тому вибір однієї з них є насамперед політичним рішенням, яке приймається в кожній окремій країні з урахуванням різноманітних чинників та специфіки функціонування органів місцевого самоврядування. Як показала практика проведення місцевих виборів постає багато гострих проблем, пов'язаних з організацією роботи виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу. За даних умов виникає необхідність

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

проведення правового всеобуча з питань змін до виборчого законодавства, щоб всі громадяни могли повною мірою скористатися своїми виборчими правами. Необхідно також проводити навчально-методичні заходи для членів виборчих комісій з метою пояснення їй правильного застосування виборчого законодавства.

Слід також звернути увагу на питання про категорії осіб, які беруть участь у здійсненні місцевого самоврядування, у тому числі шляхом місцевих виборів. Такі категорії повинні визначатися з урахуванням природи місцевого самоврядування як особливого виду публічної влади, що проявляється в захисті прав і інтересів жителів конкретної території. Це означає, що місцеве самоврядування повинно забезпечувати права та законні інтереси саме тих громадян, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, саме це надає їм право у вирішенні питань місцевого значення. Інші категорії осіб, на нашу думку, не можуть вважатися членами територіальної громади і брати участь у місцевих виборах.

Виборче законодавство потребує вдосконалення з метою захисту і створення умов для ефективної реалізації виборчих прав громадян. Без відповідного правового регулювання виборчого процесу не може ефективно функціонувати механізм народовладдя. Вибори – це своєрідний барометр політичної і правової культури суспільства, що відображає рівень його самоорганізації. При цьому також необхідно враховувати, що нестабільність виборчого законодавства негативно впливає на процес формування представницьких органів місцевого самоврядування. Ефективність функціонування місцевого самоврядування залежить від якості правового регулювання виборчого процесу, демократичності процедур формування виборчих комісій, своєчасного аналізу проявів загострення політичної боротьби. Безперечно назріла гостра необхідність підготовки та прийняття Виборчого кодексу – уніфікованого законодавчого акту комплексного характеру, який визначав би всі виборчі процеси, повноваження органів та посадових осіб і порядок здійснення виборчих процедур.

*Совгіря О. В.<sup>1</sup>*

### **Проблеми правового регулювання статусу парламентської більшості (коаліції) в Україні**

Відповідно до статті 83 Конституції України з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною у 2006 році, за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій має бути сформована коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України.

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права, Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17. 09. 2008 р. № 16-рп/2008, коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України – це сформоване на встановлених Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України засадах об'єднання за результатами виборів кількох депутатських фракцій, кількість народних депутатів України в яких становить більшість від конституційного складу Верховної Ради України, які (депутатські фракції) на основі узгодження політичних позицій погодились на спільну парламентську діяльність.

Правовий статус коаліції на сьогодні визначається Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України від 19. 09. 2008 р., що свідчить про існування прогалини у правовому регулюванні статусу парламентської коаліції через відсутність законодавчого рівня такого регулювання.

При цьому слід відмітити, що регулювання статусу більшості у конституції нехарактерно для зарубіжних країн, де питання її утворення регламентовані на рівні звичаїв. Більше того, Конституція України «зобов'язує» депутатські фракції сформувати коаліцію протягом одного місяця під загрозою дострокового припинення повноважень Верховної Ради Президентом України.

Крім того, регулюючи статус більшості, Конституція України безпосередньо не згадує про опозицію, чим породжується дисбаланс регулювання Основним Законом статусу більшості та опозиції.

Відповідно до частини 5 статті 83 Конституції України, порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, а відповідно до пункту 21 частини 1 статті 92 Конституції України, організація і порядок діяльності Верховної Ради України мають визначатися виключно законами України.

Таким чином, на сьогодні Конституція України передбачає необхідність прийняття двох загальних актів, що стосуються порядку організації і діяльності Верховної Ради України, – відповідного закону та Регламенту. Співвідношення зазначеного закону та Регламенту, очевидно, має визначатися як співвідношення актів, що містять матеріальні норми (закон) та процесуальні норми (Регламент).

Хоча Конституційний Суд України відзначає, що Регламент Верховної Ради України, який унормовує організацію і діяльність Верховної Ради України, має прийматися виключно як закон України і за встановленою статтями 84, 93, 94 Конституції України процедурою його розгляду, ухвалення і набрання чинності (Рішення Конституційного Суду України від 01. 04. 2008 р. № 4-рп/2008, Рішення Конституційного Суду України від 17. 09. 2008 р. № 16-рп/2008).

Дотримуючись позиції Конституційного Суду України щодо форми акту, яким має регулюватися діяльність Конституційного Суду України, Верховна Рада України 04. 09. 2008 р. прийняла Закон «Про організацію і порядок діяльності Верховної Ради України» (набув чинності 17. 02. 2009 р.), яким формально виконано вимогу Конституційного Суду України.

Формальність виконання зазначеної вимоги полягає у тому, що цей Закон містить дві статті: у першій зазначено, що організація і порядок діяльності Верховної Ради України встановлюються Конституцією України, законами України про статус народних депутатів України, про комітети Верховної Ради України, про тимчасові спеціальні і тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України, іншими законами України та Регламентом Верховної Ради України, а друга визначає порядок набуття зазначеним Законом чинності – з дня опублікування.

Таким чином, на сьогодні є необхідним прийняття Закону, який би врегулював статус парламентської більшості (коаліції) і містив би переважно матеріальні норми щодо організації її діяльності, а також норми, що регулюють взаємини більшості з іншими суб'єктами політичних відносин.

Щодо значення у регулюванні статусу парламентської більшості (коаліції) Угоди про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді (коаліційної угоди), то слід відмітити, що аналіз положень Регламенту Верховної Ради, який визначає порядок укладання такої угоди, дає можливість дійти до висновку, що коаліційна угода є документом, який повинен включати дві групи положень – “політичні”, що є основою для об'єднання депутатських фракцій у коаліцію, та “організаційні”, що визначають порядок вирішення внутрішньоорганізаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності. В ідеалі саме коаліційна угода повинна бути основою для Програми діяльності Кабінету Міністрів України, який формуватиме коаліція, оскільки відповідно до частини 1 статті 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України. Однак за своєю суттю коаліційна угода є політичним документом, невиконання положень якого не зумовлює ніяких наслідків для сторін, що її уклали. Дана теза мала неодноразове підтвердження у політичній практиці України.

Отже, прийняття закону про організацію роботи Верховної Ради, в якому будуть міститися норми про статус більшості та опозиції, або спеціального закону про більшість та опозицію є необхідною умовою належного законодавчого забезпечення їх діяльності.

## Проблеми вдосконалення правової основи організації та діяльності органів судової влади

Приведення у відповідність з європейськими та світовими стандартами правової основи діяльності усіх органів державної влади та місцевого самоврядування є однією з передумов реалізації стратегічної мети України щодо європейської інтеграції. У зв'язку з цим одним з найважливіших завдань, що стоять перед Україною, є перебудова системи органів судової влади на засадах демократії, верховенства права, прозорості їх діяльності, доступності правосуддя, поваги до прав людини та незалежності суду, а також забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді.

Поштовхом до особливо активної дискусії в наукових колах став нещодавно внесений на розгляд Верховної Ради проект Закону "Про судоустрій та статус суддів", у якому передбачається запровадження в Україні судової системи, що буде складатися з судів чотирьох інстанцій: місцевих, що діятимуть як суди першої інстанції в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах, апеляційних, Вищих цивільного, кримінального, адміністративного, господарського судів та Верховного Суду України. Цей законопроект в цілому підтримує голова Комітету Верховної Ради з питань правосуддя С. Ківалов. Він зазначає, що кричущим проявом незбалансованості судової системи є існування різної кількості судових ланок і судових інстанцій для загальних і спеціалізованих судів. Створення чотириланкової системи судів загальної юрисдикції покликано гармонізувати процедури розгляду справ у судах усіх юрисдикцій, усунути процесуальний дисбаланс судових ланок і судових інстанцій. Слід зауважити, що у ст. 125 Конституції України передбачено, що відповідні вищі суди створюються лише щодо системи спеціалізованих судів, а не стосовно загальних судів, тобто утворення Вищого цивільного та Вищого кримінального судів суперечитиме конституційним засадам судочинства.

На думку М. Оніщука, є хибною пропозиція збудувати в Україні чотириланкову систему судів, які виконують процесуальні функції першої інстанції, апеляції, касації та повторної касації ("перегляд справ за винятковими обставинами"), яка є невідомою теорією процесуального права, оскільки така система не відповідає уявленню про справедливий суд, який панує у демократичних країнах, зокрема, європейська доктрина судоустрою переважно ґрунтується на досвіді Франції з єдиним Касаційним судом. Як слушно зазначає В. Онопенко, триланкова судова система відповідатиме вітчизняним традиціям, стандартам більшості європейських країн, а множинність структурно відокремлених юрисдикцій – це завжди загроза

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, кандидат юридичних наук.

єдності судової системи, внаслідок чого може виникнути “війна” судових влад. Рада суддів України також підтримує триланкову судову систему, яка за принципами побудови відповідатиме всім стандартам і традиціям абсолютної більшості європейських країн. Збільшення кількості судових інстанцій є недоцільним, оскільки за рахунок оскаржень надається можливість затягувати і заплутовувати судові процеси, роблячи їх нескінченними.

Дійсно, з одного боку, маємо дисбаланс судових інстанцій: чотири ланки в системі спеціалізованих адміністративних та господарських судів та три ланки в системі загальних судів. При цьому роль Верховного Суду в межах різних юрисдикцій є різною: в системі адміністративних судів Верховний Суд переглядає судові рішення адміністративних судів за винятковими обставинами, в системі господарських судів – переглядає у касаційному порядку постанови чи ухвали Вищого господарського суду України, а для загальних судів Верховний суд виконує подвійну функцію: переглядає справи і в касаційному порядку, і за винятковими обставинами. З іншого боку, існуюча на сьогодні система судового устрою відповідає ст. 125 Конституції України, де вказано, що найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, а судами загальної юрисдикції згідно з чинним Законом “Про судоустрій України” є як загальні, так і спеціалізовані суди.

У статті 40 законопроекту “Про судоустрій та статус суддів” зазначено, що Верховний Суд України здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції. У судочинстві багатьох передових і демократичних країн діє правило так званої “подвійної підсудності”, згідно з яким одна й та ж справа не може розглядатися більш, ніж двома судовими інстанціями. Як підкреслює Д. Д. Луспеник, перегляд судового рішення, що вступило в законну силу, має носити виключний характер, особливу увагу приділяючи так званім фільтрам касації для справ, що потребують судового розгляду, на підставі врахування їх значення для розвитку права та однаковості судової практики. На наш погляд, для розгляду справи по суті дійсно достатньо проходження двох інстанцій, і тому створення вищих спеціалізованих судів сприяє лише затягуванню судових процесів. Розгляд справ у Верховному Суді має набути виключного характеру, він має стати судом, що розвиває право, сприяє однаковому тлумаченню закону.

Відповідно до ст. 21 вищевказаного законопроекту передбачається створення дворівневої системи місцевих судів, якими є дільничні та окружні суди. Таке положення потребує одночасної розробки відповідних законопроектів щодо внесення змін до процесуальних кодексів, оскільки в цьому разі постає проблема розмежування підсудності між однією та іншою ланкою місцевих судів. Зокрема, незрозуміло, на підставі якого критерію слід розподілити справи, що розглядаються в порядку цивільного судочинства, між місцевим дільничним судом і окружним цивільним.

Таким чином, реформування судової системи має відбуватися паралельно із реформуванням процесуального законодавства України, оскільки ефективність здійснення правосуддя залежить не тільки від вдалої розбудови структури судів, а й від правильно розмежованої компетенції цих судів, правильного розуміння сутності касаційного перегляду та багатьох інших процесуальних аспектів функціонування органів судової влади.

*Константин О. В<sup>1</sup>*

### **Щодо пріоритетів забезпечення ефективного судочинства в Україні**

Практика засвідчує, що у діяльності судів загальної юрисдикції в Україні сьогодні існує низка невирішених проблем, які заважають ефективному судовому захисту прав і свобод людини й громадянина, прав і законних інтересів підприємств. Насамперед гостро постали такі проблеми:

- однією з найактуальніших проблем судочинства на даному етапі є забезпечення розподілу справ між судьями на випадковій основі. Її важливість зумовлена наявністю в зазначеному процесі суб'єктивного фактора і застосування так званого "ручного варіанта" розподілу, розподілу за принципом "зональності" чи "кураторства" навіть тоді, коли законом визначено порядок розподілу справ, зокрема цивільних. Такий підхід забезпечує надходження справи до "потрібного" судді.

Що казати про серйозні судові справи, якщо навіть справи про адміністративні правопорушення внаслідок суб'єктивних підходів до розподілу як правило потрапляють до відповідного судді. Так, деякі голови судів вважають своїм виключним правом розгляд справ про керування транспортним засобом особою у стані сп'яніння, за яке передбачено стягнення у виді позбавлення права керування транспортним засобом.

Необхідно запровадити у судах розподіл справ між судьями на випадковій основі, в порядку черговості без будь-якого втручання голів суду чи їх заступників.

- апеляційні суди не завжди належно виконують покладені на них завдання щодо постановлення нових судових рішень, адже у повноваженнях судів апеляційної інстанції під час їх утворення в Україні як раз і було передбачено забезпечення виправлення судових помилок шляхом здійснення нових судових розглядів справ по суті (у цивільних справах апеляційні суди при скасуванні рішення місцевого суду постановляють нове рішення приблизно у кожному другому випадку, у кримінальних справах – приблизно у кожному десятому). Це за того, що апеляційні суди мають найнижчий рівень завантаженості. У них є можливість приділити достатньо уваги кожній справі та надати методичну допомогу місцевим судам.

---

<sup>1</sup> Завідуючий сектором публічного права науково-експертного відділу правового управління Верховного Суду України, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник.



Однією з причин, яка позбавляє апеляційний суд можливості постановити свій вирок, є те, що прокурор, подавши апеляцію про скасування вироку, висловлює прохання повернути справу на новий судовий розгляд.

- **судова гілка влади є залежною від виконавчої та законодавчої у питаннях, пов'язаних з утворенням та ліквідацією судів, формуванням штату судів, фінансуванням, матеріально-технічним та соціальним забезпеченням суддів.** Потреби судів щорічно недофінансовуються з державного бюджету на 50 %.

При затвердженні порядку видатків держави на судову владу необхідно передбачити: – закладання коштів на фінансування діяльності судів за фактичною потребою (на основі конкретних статей видатків) та закріпити порядок і нормативи належного фінансово-матеріального забезпечення процесу навчання суддів державою; – затвердити законом України базові нормативи фінансування судової влади, органів та установ, які забезпечують її діяльність (в т.ч. щодо формування заробітної плати суддів, фінансування їх соціальних гарантій, технічного забезпечення судового процесу, забезпечення судів належними приміщеннями, навантаження на суддів і працівників судів); – визначити виключно законом механізм оплати праці суддів у такий спосіб, щоб заробіток судді не залежав від розсуду виконавчої влади і забезпечував гарантії незалежності судді при здійсненні правосуддя; – прийняти Закон України "Про судовий збір", встановивши, що кошти, які надходять від сплати судового збору, спрямовуються на фінансування судів.

Крім того, для забезпечення фінансової, матеріально-технічної та організаційної самостійності судів та незалежності суддів слід визначити Державну судову адміністрацію України організаційно належною не виконавчої, а судової гілки влади, наприклад, при Верховному Суді України (як у Російській Федерації, Казахстані).

- **Верховний Суд України позбавлений права законодавчої ініціативи.** Судова гілка влади є відстороненою від можливості ініціювати законодавчі зміни, прийняття законопроектів та інших нормативних актів. Хоча саме в процесі судового правозастосування й виявляються недоліки у законодавстві, колізійні та необґрунтовані правові норми. Це негативно відображається на стані законодавства, ефективності функціонування судової системи, доступності правосуддя та судового захисту прав і свобод людини й громадянина.

- **необхідно реформувати систему зайняття посади судді в Україні.** Зміст цих змін має полягати у тому, щоб *запровадити прозору і належно обґрунтовану конкурсну систему добору кандидатів на посаду судді.* Відбір та рекомендації на посаду судді має здійснюватися єдиною кваліфікаційною комісією суддів (Вищою кваліфікаційною комісією суддів), розташованою у Києві на підставі оголошення відкритого конкурсу на заміщення посади судді в конкретному суді.



Сьогодні конкурс оголошується на конкретну посаду у конкретному суді. Не випадково, особливо, коли йдеться про престижний суд, суддею стане кандидат, який, як правило, має більші впливи, більші можливості, протекції і таке інше.

- мають бути запроваджені *єдині процедури добору кадрів суддів у всій судовій системі* (і у загальних та у спеціалізованих судах). Наразі існують різні суб'єкти ініціювання призначення (територіальні кваліфікаційні комісії суддів загальних судів і кваліфікаційні комісії суддів спеціалізованих судів).

- *слід поновити існування інституту стажування кандидата на посаду судді* в суді (наприклад, на протязі 1 року). Це дасть змогу кандидату на посаду судді отримати знання та вміння щодо специфіки суддівської діяльності і особливостей судового процесу. І як наслідок ця особа буде більш професійно і морально підготовленою для роботи на посаді судді.

- *вкрай неефективною є існуюча система притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності*, включаючи позбавлення їх права займатися суддівською професією. Проблема полягає у тому, що дисциплінарне переслідування суддів здійснюють члени кваліфікаційної комісії, які працюють на громадських засадах і у тому регіоні, в якому працює суддя, що допустив дисциплінарне порушення. Крім того, строк для притягнення до дисциплінарної відповідальності складає 6 місяців з моменту виявлення правопорушення і суддя під приводом різних поважних причин (хвороба, відпустка, відрядження тощо) може свідомо ухилитися від явки у кваліфікаційну комісію, уникаючи тим самим відповідальності. Слід *запровадити існування інституту незалежних судових інспекторів* (при Вищій раді юстиції або при Вищій кваліфікаційній комісії суддів), які б займалися перевітками скарг громадян та підприємств на вчинення суддями порушень під час здійснення судового розгляду справ і вносили в разі виявлення таких порушень матеріали на розгляд відповідного органу, компетентного притягати суддю до дисциплінарної відповідальності.

*Прийняття рішення по дисциплінарній справі за результатами переслідування судді, який зловживає правом, і проведення самого переслідування мають здійснювати різні органи.* Так, необхідно, як це передбачено Європейською хартією суддів і сучасною європейською традицією, щоб суд над суддею здійснювали судді. Але дисциплінарне переслідування, порушення дисциплінарного провадження, проведення дисциплінарного дізнання, пред'явлення звинувачення на засіданні кваліфікаційної комісії чи Вищої ради юстиції мають здійснювати органи, які не перебувають у їхній залежності, і тим більше не є членами цих комісій.

Більше того, за такої системи дисциплінарний інспектор, який здійснював переслідування і вбачає можливість пред'явлення дисциплінарного звинувачення, має приходити на засідання кваліфікаційної комісії суддів чи Вищої ради юстиції і підтримувати звинувачення судді.

## Феномен громадянськості в умовах становлення місцевого самоврядування

Як засвідчує світовий досвід, розвинуте громадянське суспільство є не тільки джерелом, але й наслідком політичної та громадської активності суспільства, утворюючи міцне підґрунтя демократії. Громадянське суспільство формується на основі традиційної культури, водночас із економічним і політичним розвитком країни, підвищенням добробуту й самосвідомості народу.

Нова онтологічна реальність не лише детермінує значні зміни в системі суб'єктів громадського буття, вона також модифікує форми, методи й цілі громадянської самореалізації, функції та критерії ефективності громадянської поведінки. Феномен громадянськості поступово виходить за межі політико-владного простору, набираючи якостей соціальної, економічної, моральної предметності.

Громадянськість належить до таких проблем суспільного розвитку, які ніколи не втрачають актуальності. Вона відображає сутність, закономірності та особливості збереження й оновлення соціально-політичного досвіду соціуму, його норм, цінностей, інститутів. Сьогодні цілком очевидним стає той факт, що утвердження громадянськості як суспільно-політичного явища – головний засіб розбудови України і становлення демократичного правового громадянського суспільства.\*

Громадянськість – це інтегративна політико-морально-правова риса соціуму (локального соціуму) і соціального об'єкта. Інституційно феномен громадянськості проявляє себе у громадянському суспільстві створенням і функціонуванням різних партій, товариств, систем самоорганізації, кооперацій, в активній політичній поведінці, що втілюється у різноманітних видах діяльності – політичній, економічній, екологічній, родинній тощо.

Поняття громадянськості містить у собі: усвідомлення своїх прав і свобод, уміння застосовувати їх на практиці, поважаючи права та свободи інших громадян; особисту відповідальність за свій вибір, розуміння свого юридичного і морального обов'язку перед суспільством і державою; дієве й критичне становлення до соціальної реальності на основі вільного вибору, моральних переконань, ідеалів рівноправності громадян і суверенітету народу по відношенню до влади; здатність вести позитивний діалог з владою, іншими громадянами та громадськими об'єднаннями; усвідомлення

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПІрН України, кандидат філософських наук, доцент.

\* Американський соціолог Р.Патем, досліджуючи проблеми демократії в громадянському суспільстві прийшов до висновку про те, що визначальним в соціокультурному контексті є рівень громадянськості. Як приклад Р.Патем привів Північ Італії, де рівень громадянськості високий, що є причиною успішної діяльності органів місцевого самоврядування. В той же час на Півдні Італії, де «до демократичних принципів відносяться з цинізмом», а поняття «громадянин» снютворене, це приводить до низької ефективності органів представницької влади.

своїєї громадянської ідентичності – належності до країни, суспільства і держави, їхнього правового, культурного й мовного простору. Громадянськість – антитеза аполітичності, активна й свідомо причетність до справ політичної спільноти, відданість її інтересам, здатність і готовність виступати в ролі громадянина.

Відповідно до змісту слова (за В. Далем), «самоуправління – управа самим собою». Це поняття вказує, з одного боку, на характер діяльності (управління), з іншого, – на спосіб її здійснення (об'єкт водночас є і суб'єктом).

Головна причина існування системи органів самоврядування знаходиться поза нею самою – у житті, потребах та інтересах людей, які проживають на певній території. Люди, створюючи таку організацію, взаємодіють з нею, певним чином спрямовують її існування. Отже, в нашому контексті, самоорганізація – це процес пізнання у діяльності й самообмеженні колективних (індивідуальних) неефективних способів життя, процес самостійного вироблення й реалізації найефективніших цілей та засобів їх досягнення у конкретних умовах.

Що ж заважає нині формуванню в Україні демократичного місцевого самоврядування? Очевидно, головна причина полягає в одвічній недовірі влади щодо спроможності народу приймати самостійні й розумні рішення із суспільно значущих проблем. Звідси й відомий постулат: політика – виключно справа влади. За ним стоїть класичний забобон традиційно – стапового суспільства, що сформувався в країні з довгою історією політичного безправ'я.

Громадянська активність, підкріплена соціально-економічними гарантіями (високий рівень доходів, наявність дозвілля й т.п.), обумовлює піднесення громадянської активності населення у всіх її формах. Для цього необхідно не просто наділити кожного громадянина правами, але й сформувати у його свідомості якісно нову систему пріоритетів і цінностей, сформувати в людині громадянську ідентичність, високий рівень громадянськості. Довершена громадянськість характеризується усталеною системою взаємодії населення і влади, за якої громадяни активно долучаються до процесів управління та самоуправління соціуму. У цьому відношенні відмінними ознаками громадянськості будуть: громадянська компетентність, громадянська зрілість, громадянська освіта.

Як бачимо, чим більше громадянськості, тим міцніші інститути самоврядування, і навпаки: дефіцит ресурсів громадянської самодостатності, спрощено – примітивне уявлення про громадянськість, в умовах глибокої системної кризи неминуче поглиблюють розрив між набором установок, що присутні в соціумі, та функціонуванням політичної системи, а далі – спричиняють недовіру до влади і навіть руйнування державності. Отже, держава, яка пригнічує будь-яку громадянську ініціативу, здатна знищити засади місцевого самоврядування і таким чином загальмувати розбудову демократичного громадянського суспільства.

## Особливості конгресійної системи США в аспекті перспектив реформування української державності

Загальновідомими принципами американської конгресійної системи є поділ державної влади та досконале збалансування повноважень і взаємного контролю між її різними гілками. У Сполучених Штатах поділ гілок влади, як відомо, закріплений Конституцією, кожна з них має рівні конституційні права. Ці принципи відрізняють політичний устрій США від парламентських систем, де інколи спостерігаються колізії або «злиття» виконавчої та законодавчої влади, коли члени кабінету міністрів засідають і голосують у парламенті, водночас перебуваючи керівниками урядових міністерств. Безумовно, розгляд специфіки політичного устрою США, і в деякому аспекті бездоганної, а в іншому – суперечливої взаємодії державних інститутів цієї країни є корисним досвідом для вироблення продуктивної стратегії реформування державних механізмів України.

Автори американської конституції розуміли, що факт конституційної рівності ще не означає рівності політичної, та не створює гарантій безконфліктності та незалежності гілок влади одна від одної. У відомих коментарях Дж. Медісон писав, що в республіканських урядах законодавча влада, будучи найближче до народу, «обов'язково переважає» (Madison, 1937), а О. Гамільтон зазначав, що судова влада політично є найслабшою серед усіх гілок: адже, якщо законодавча влада має «гаманець», а виконавча – «меч», то судова влада не має «ні сили, ні волі, а лише рішення, і зрештою, повинна залежати від допомоги уряду навіть для ефективного виконання своїх вироків» (Hamilton, 1937).

Політична система США надає чимало прикладів збалансування і контролю як необхідних умов реалізації поділу влади. Стосовно посади Президента - голови виконавчої влади Сполучених Штатів; з одного боку, він обирається американським народом (хоча не зовсім прямо, а за участю нотаблей), з іншого – може бути звільнений з посади конгресом завдяки процедурі імпічменту. Розглянемо судову владу: що стосується персонального складу, то президент призначає кандидатів на пост суддів федеральних судів, включаючи Верховний суд США, а Сенат схвалює або відхиляє кандидатури. Таким чином, до процесу їх призначення причетні як виконавча, так і законодавча влади. Одного разу призначені, судді залишаються на цій посаді все життя й можуть бути звільненими тільки в разі того, якщо конгрес оголосить їм імпічмент. Водночас, федеральні судді мають право судового перегляду законодавчих актів та дій виконавчої влади,

<sup>1</sup> Завідувач сектору НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, доктор соціологічних наук, професор.

<sup>2</sup> Завідувач кафедри кримінального права № 2, доктор юридичних наук, професор, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

отже, вони можуть оголосити недійсними або анулювати ті закони чи дії виконавчої влади, які визнають невідповідними Конституції.

Принцип контролю та збалансування влади діє також у Конгресі США, що складається з двох палат (нижньої - Палати представників, і верхньої - Сенату), членів яких обирають американці. Слід звернути увагу на чітко налагоджені й збалансовані дії конгресу і президента щодо здійснення законодавчих функцій. Процедура прийняття законів обов'язково вимагає згоди обох палат і президента. Якщо ж президент вирішує накласти вето на переданий йому закон, конгрес може його подолати, але для успішного скасування вето недостатньо простої більшості голосів присутніх на голосуванні членів конгресу. Щоб почався розгляд законопроекту, він має бути офіційно представлений сенатором або членом палати представників, потім проект закону направляють до відповідного постійного комітету для опрацювання. Але відома суперечлива практика, коли законопроект взагалі не матиме перспективи: за статистикою, під час типових сесій конгресу 95% від майже 8 тисяч законопроектів, що направляються на розгляд комітетів, просто гинуть там (Lowi and Ginsberg, 1998). З іншого боку, незначну кількість проектів, які реально розглядаються, докладно аналізують у підкомітетах Конгресу.

Розгляд законопроекту містить наступні дії: проведення підкомітетом слухань, відкритих для відвідування громадськістю та зацікавленими сторонами зокрема; слухання за результатом перевірки експертами відповідності законопроекту чинному законодавству; внесення запропонованих членами підкомісії поправок. Коли підкомітет досягає згоди щодо внесення поправок до законопроекту (чи без них), він передає його до головного комітету, який приймає рекомендації підкомітету або ж проводить власні слухання і надає свої поправки. Врешті, повідомивши про «готовність» законопроекту, головний комітет передає його для розгляду палатою представників або сенатом. Слід зазначити, що правилом прийняття рішень у комітеті є голосування більшості, а «партія більшості» завжди має більшість голосів у комітетах і підкомітетах – це свідчення високого рівня незалежності й влади, що мають конгресійні комітети на відміну від парламентських систем.

На подальшій стадії порядок розгляду законопроектів у палатах Конгресу відрізняється й містить певні суперечності. Постійний процедурний комітет палати представників визначає тип процедури розгляду кожного проекту закону, що надходить (час для дебатов і термін надання поправок). Закрита процедура виділяє обмежений час для проведення дебатов і внесення поправок, що надає значну перевагу тим, хто підтримує законопроект; відкрита – передбачає виділення більшого терміну часу для розгляду. Очевидно, що опоненти закону надають перевагу відкритій процедурі: це дозволяє внести усі поправки, проте, значно перетворює законопроект; у такий спосіб дестабілізується коаліція, що спочатку його підтримала. Але за будь-якої процедури розгляд контролюється спікером, що планує дебати, авторами законопроекту та й головним його опонентом

(членом комітету від меншості), вони розподіляють час обговорення таким чином, щоб могли виступити і прихильники, й противники законопроекту.

Сенат США вважають єдиним законодавчим органом у світі, де не існує обмежень у дебатах із законопроектів, поданих на розгляд: сенатори можуть виступати з цієї теми скільки забажають; така свобода природно веде до тактики «флібустьєра», щоб заблокувати законопроект, просто його заговоривши (зупинити це можна тільки оголошенням *клотури*, що вимагає голосування трьох п'ятих Сенату – 60 голосів). Ця тактика вже не є винятковою ситуацією, її стали використовувати частіше за часів президентства Клінтона, коли взаємини республіканців і демократів стали вкрай напруженими. Але сенатори мають й інші шляхи блокування законопроектів, напр., пропонуючи безліч поправок, з яких слід голосувати, перш ніж проект закону дійде до кінцевого голосування.

Через різний характер роботи палат Конгресу, часто висуваються досить відмінні версії майбутнього закону, що формує реальну кризову ситуацію, адже на підпис Президенту може бути направлена лише одна з них. Конгресійні лідери намагаються згладжувати суперечності між двома палатами в узгоджувальному комітеті (зі старших членів підкомітетів і комітетів, які мали справу із законопроектом); він збирається для досягнення згоди, що потребує підтримки більшості представників кожної палати. Якщо узгоджувальний комітет досягає позитивного результату, то новий проект знову має бути схваленим кожною палатою Конгресу.

*Гетьман І. В.<sup>1</sup>*

### **Референдум як форма безпосередньої демократії: сутність, актуальні проблеми та шляхи їх вирішення**

Демократія, як феномен представляє собою складне, амбівалентне за своєю сутністю явище. У вивченні його природи суттєво допомагають форми – прояви демократії у зовнішньому середовищі. Отже, зовні демократія знаходить свій вираз у безпосередній та представницькій формах. Це твердження зафіксоване на найвищому конституційному рівні у ст. 5 Основного Закону України. Відповідно до зазначеної статті народ України здійснює владу як безпосередньо (пряма форма: вибори, референдуми, громадські слухання, збори, мітинги, демонстрації, дорадчі опитування, опитування громадської думки тощо), так і за допомогою вільно обраних посередників (представницька форма, реалізується через обрані народом органи первинного народного представництва).

Практика суспільно-політичного життя нашої країни показує активне застосування виборів як однієї з форм безпосередньої демократії та всіх форм представницької демократії, при наявності критичних суджень відомих

---

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, кандидат юридичних наук.

вчених-теоретиків на користь референдуму і тотальному нехтуванні у політичному житті суспільства іншими формами безпосередньої демократії. Узагальнивши всі слабкі місця референдуму (всеукраїнського, місцевого) як форми безпосередньої демократії, представляється можливим подати їх у наступному вигляді.

По-перше, має місце не завжди належний рівень обізнаності й поінформованості населення стосовно тих питань, що виносяться на референдуми і не зовсім правильне тлумачення суті запитання, що тягнуть за собою прийняття рішення індивідом, виходячи з хибного розуміння предмету референдуму.

По-друге, існування у короткому часі полярних емоційних станів особи від індивідуальної апатії до бурхливих, хуткоплинних, мінливих реакцій, під впливом яких приймається ситуативне, не виважене рішення.

По-третє, обмеженість інструментарію задля ведення діалогу з особою під час референдуму. Можливість поставити запитання обмеженого альтернативного відповісти тільки «за» чи «проти», без наявності у особи права внести поправки, доповнення, виказати свою незгоду з певними положеннями запропонованого проекту.

Тому, враховуючи проаналізовані вище незручності референдумів деякі вчені пропонують використовувати синтез безпосередньої з представницькою формою демократією, наприклад, проведення консультативних опитувань населення з метою урахування його думки представницьким органом влади – парламентом при прийнятті остаточного рішення.

Не зменшуючи практичну цінність запропонованої конструкції, все ж таки хочеться спробувати довести можливість її дії виключно в межах безпосередньої форми демократії. Схематично сутність останньої можна накреслити таким чином: збори, мітинги, демонстрації, громадські слухання, дорадчі опитування, опитування громадської думки + референдум (місцевий чи всеукраїнський) = прийняття рішення у якому мінімізовані слабкі моменти референдуму як форми безпосередньої демократії. Залишення попри наведену правовому конструкцію інших форм безпосередньої демократії, продиктоване тим, що застосування напередодні референдуму наведених вище форм сприятиме прийняттю якомога виваженого, точного і відповідного рішення.

Так, проведення зборів громадян по конкретному питанню перед винесенням останнього безпосередньо на референдум надає можливість по-перше, підвищити рівень поінформованості населення з приводу предмету майбутнього референдуму, а з іншої сторони надає об'єктивну інформацію стосовно можливо прийнятого у ході референдуму рішення. Оскільки, основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення проблеми, вираження колективної думки, прийняття спільного рішення (заяви, програми, вимоги тощо), що в подальшому тільки позитивно впливатиме на формулювання і прийняття рішення на референдумі.

Поширення практики проведення мітингів та демонстрацій перед призначенням конкретної дати референдуму тільки позитивно впливатиме на процеси формування сталого, зваженого відношення громадян до питання, що складає суть референдуму, оскільки ці форми демократії повинні завжди відбуватися у мирний, цивілізований спосіб. Мітинги і демонстрації не позбавлені як і загальні збори громадян зворотного зв'язку з органами влади, оскільки вони яскраво демонструють останнім градус суспільної напруги, політичні настрої народу, ставлення до наріжних питань, що виноситимуться на референдум.

Не можна применшити цінність дорадчих опитувань громадян і опитувань громадської думки, якщо їх провести перед проведенням референдуму. Оскільки вони надають якомога вичерпну інформацію про рівень обізнаності громадян з приводу предмету референдуму, виконують окремо просвітницько-інформативну функцію для громадян, коректують їх емоції та враження, сприяючи затвердженню сталих, домінуючих ставлень. При цьому дорадчі опитування громадян і опитування громадської думки суттєво допомагають в процесі формування єдиновірного питання, що вноситься на референдум. Єдиним недопрацюванням у цій сфері є відсутність закріпленого на законодавчому рівні правового статусу для наслідків отриманих в ході дорадчих опитувань громадян і опитувань громадської думки.

Крім того, не слід залишати поза увагою корисність громадських слухань, які також у повній мірі виконують описані вище дорадчу, інформативну, виховну функцію. При цьому відповідно до ст. 13 «Про місцеве самоврядування» пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування з подальшим їх затвердженням, у разі необхідності, на місцевому референдумі.

Таким чином представляється, що при наявності бажання і доречному використанні проаналізованих вище форм безпосередньої демократії (загальні збори, мітинги, демонстрації, громадські слухання, дорадчі опитування громадян і опитування громадської думки) напередодні процедури референдуму, можна нівелювати дію усіх слабких моментів останнього. Інша справа, коли мова йде про небажання, а іноді й про невміння органів влади управляти на основі широкого використання різних форм демократії, які доволі складно подолати, якщо шукати вихід тільки на теоретико-правовому рівні.



## Правова культура службовців органів місцевого самоврядування

Результативність діяльності органів місцевого самоврядування традиційно пов'язується з постійним удосконаленням чинного законодавства та підвищення фахової майстерності службовців. Проблема правової культури фахівців органів місцевого самоврядування, як правило, відходить на задній план. Нажаль у нас не часто враховується те, що будь-яка діяльність, у тому числі й професійна, залежить від рівня культури, досягнутого суспільством та його окремим носієм. Право – це феномен культури, тому правова культура та “професійна культура” похідні від загального рівня культури нації.

Правова культура службовців будь-яких державних інституцій проявляється в розробці науково обґрунтованих та технічно досконалих нормативних та розпорядчих актів, в їх чіткому та свідомому дотриманні, виконанні та застосуванні.

Складність та значущість нормотворчого процесу для підвищення правової культури службовців органів місцевого самоврядування, його місце в системі правового регулювання визначає необхідність високого наукового рівня правотворчих рішень на всіх стадіях формування кінцевого результату цього процесу – правової або розпорядчої норми, відображеній у відповідному акті. За цих підстав важливо забезпечити глибину та точність вивчення об'єктивних факторів, що визначають потребу у врегулюванні того або іншого суспільного явища (предмета регулювання органів місцевого самоврядування), напрямків та цілей такого регулювання.

Правова культура службовців органів місцевого самоврядування не вичерпується тільки нормотворчою діяльністю. Важливим є й процес провозаastosування, дотримання та виконання вимог норми. Службовці органів місцевого самоврядування фактично є представниками держави (в усякому разі так їх розглядає пересічний громадянин). Те, як вони готують управлінські рішення, реалізують свої повноваження істотним чином впливає на формування у громадян уяви про владу, державну політику, державу взагалі. Непрофесійний або корумпований службовець (як і будь-який чиновник) ототожнюється громадянином з непрофесійною, корумпованою владою, з недемократичною неправовою державою.

Саме тому одним з найважливіших напрямків підвищення культури службовців органів місцевого самоврядування слід визнати реальне досягнення стану, коли фахівці не виходять за рамки правових меж своєї діяльності, коли будь-яке їх рішення не суперечить чинному законодавству, прийняте в межах їх компетенції, в установленій строк і з дотриманням необхідної процедури. Показником високої правової (і одночасно фахової)

<sup>1</sup> Доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

культури службовця є уміння знайти оптимальний (тобто, найбільш економічний, швидкий та результативний) шлях вирішення поставленої задачі, викрити порушення у діяльності підлеглої структури, уміння розібратися в причинах таких порушень, неефективних діяч, надати допомогу у виправленні ситуації (зрозуміло, якщо там немає відвертих зловживань). Керівники підрозділів, також повинні бути добре обізнані не тільки у своїх правах та обов'язках, а й добре знати права та обов'язки підпорядкованих їм службовців. Все це можна назвати "внутрішньою" правовою та фаховою культурою службовців органів місцевого самоврядування. Саме вона визначає культуру реальну, адже такі дії службовця, як правило, залишаються для держави та вищестоящих керівників невідомими. За звичайну сумлінну роботу його можуть і не похвалити, не захотити, оскільки це його „табельні” обов'язки за виконання яких службовець отримує заробітну платню. Саме вони свідчать про реальне убоління фахівця про покращення стану справ у сфері, де йому доручено забезпечувати законність та дисципліну, саме сьогодні Україна увійшла в черговий етап свого розвитку, який вимагає принципово нової особистості, у тому числі й особистості службовця органу місцевого самоврядування, який здатен професійно реагувати на зміни, що висуваються складним часом економічної кризи, активно впливати на перебіг стану справ, спрямовуючи їх на прогресивний розвиток.

Підсумовуючи викладене правову культуру службовців органів місцевого самоврядування можна визначити як високопрофесійну, таку що відповідає вимогам законності діяльність фахівців по реалізації покладених на них державою та органами місцевого самоврядування завдань що спирається на глибоке внутрішнє переконання необхідності діяти в рамках правових приписів, поважати та забезпечувати законні інтереси громадян та юридичних осіб.

*Воронов М. М.<sup>1</sup>*

### **Питання реалізації форм безпосередньої демократії у статуті територіальної громади міста Харкова**

Громадяни України, які постійно проживають на території села, селища, міста, району в місті, є суб'єктами муніципальної влади. Об'єднавшись у відповідні територіальні громади, що є первинними суб'єктами місцевого самоврядування, вони мають право на реалізацію конституційного права на місцеве самоврядування. Формами реалізації безпосередньої демократії на місцевому рівні є місцеві референдуми, вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) закріплено

<sup>1</sup> Завідувач кафедри конституційного, муніципального і міжнародного права, кандидат юридичних наук, доцент, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна.

норми матеріального характеру, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з визначенням понять вицезгаданих форм безпосередньої демократії, закріпленням окремих предметів відання і правових наслідків їхнього проведення. При цьому Закон не містить процесуальних норм, які б регулювали порядок проведення місцевих референдумів, виборів, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив і громадських слухань. У Законі закріплюється те, що даний порядок визначається або спеціальним законом, або статутом територіальної громади. Харків став одним з перших міст в Україні, у якому 29 листопада 2000 року був ухвалений Статут територіальної громади міста Харкова (далі – Статут) – локальний нормативно-правовий акт, що має найвищу юридичну силу на території міста. У Статуті знайшли відображення норми, що визначають порядок проведення громадських слухань і місцевих ініціатив у місті. Необхідно відзначити, що ст.20 Статуту встановлювала дуже демократичні вимоги щодо ініціювання громадських слухань. Так, громадські слухання мали проводитися з ініціативою не менше 20 членів територіальної громади, органів самоорганізації населення. Харківський міський голова був зобов'язаний ухвалити розпорядження про проведення громадських слухань, якщо пропозицію про їх проведення підписали 100 членів територіальної громади. Слід зазначити, що в період з 2002 по 2006 рр. у нашому місті було проведено більше 15 громадських слухань на яких обговорювалися актуальні й різноманітні питання щодо бюджетних відносин, соціального захисту харків'ян, вдосконалення інфраструктури міста, а також проблемні питання містобудівних і земельних відносин тощо. При цьому суб'єктами ініціювання таких слухань були як жителі міста, так і відповідні виконавчі органи Харківської міської ради 4-го скликання. У той же час практика проведення громадських слухань виявила ряд недоліків, що стали наслідком певних прогалин у механізмі правового регулювання. Уявляється, що саме певна недосконалість у правовому забезпеченні механізму реалізації форм безпосередньої демократії на муніципальному рівні обумовила необхідність підготовки й ухвалення 4 липня 2007 року Харківською міською радою 5-го скликання нової редакції Статуту територіальної громади міста Харкова. У новій редакції Статуту значне місце приділено закріпленню порядку реалізації форм безпосередньої демократії. Так, невід'ємною складовою частиною найвищого акту локальної нормотворчості є три положення «Про збори громадян за місцем проживання у місті Харкові», «Про місцеві ініціативи у місті Харкові» і «Про громадські слухання у місті Харкові», у яких досить ретельно прописано порядок реалізації цих форм народовладдя. До речі, під час роботи підготовчої робочої групи найбільш жваву дискусію викликало питання щодо визначення механізму ініціювання громадських слухань. У Положенні «Про громадські слухання у місті Харкові» закріплено можливість проведення загальноміських і районних у місті громадських слухань, визначено коло суб'єктів їхнього ініціювання та механізм збору підписів, процедуру призначення слухань, порядок їхнього проведення і реалізації пропозицій, що були ухвалені. При цьому слід зазначити, що було

ускладнено процедуру ініціювання громадських слухань «за народною ініціативою» шляхом значного збільшення кількості підписів міських жителів для призначення слухань, а також зайвої деталізації відповідних процедур. У той же час порядок призначення громадських слухань з ініціативи посадових осіб місцевого самоврядування і виконавчих органів ради є дуже простим. Це протиріччя знайшло своє підтвердження результатами практики проведення громадських слухань у період після ухвалення нової редакції Статуту. За цей час виявилася певна негативна тенденція щодо скорочення кількості громадських слухань. При цьому в більшості випадків громадські слухання проводилися саме з ініціативи «згори». На жаль, у Харкові відсутня практика реалізації місцевих ініціатив членів територіальної громади. Тому дуже актуальним на шляху подальшого розвитку інститутів місцевої демократії у місті Харкові є суттєве спрощення порядку реалізації таких форм безпосередньої демократії як громадські слухання та місцеві ініціативи.

*Болдирев С. В.<sup>1</sup>*

### **Деякі проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні**

Місцеве самоврядування в Україні, незважаючи на порушення його основних конституційних засад, на залишковий принцип його фінансування, на політичний тиск протягом останніх років, певною мірою сформувалося. Але це не означає, що проблеми реформування місцевого самоврядування вже вирішені. Реформа місцевого самоврядування потребує внесення змін до великої кількості законів та підзаконних актів. Тема реформи місцевого самоврядування, або комунальної реформи є досить важливою та актуальною.

Європейська хартія місцевого самоврядування спеціально підкреслює: самоврядування – це і право, і реальна спроможність здійснювати повноваження (в Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” – реальна здатність). Тому під реформою місцевого самоврядування треба розуміти створення умов для виконання його повноважень, уточнення обсягу цих повноважень і створення умов для реальної можливості здійснення цих повноважень. Однак на сьогодні розв’язання цих проблем практично неможливе. По перше, це брак реальної спроможності місцевого самоврядування, пов’язаний і з ресурсною, і з кадровою проблемою. Всі власні повноваження представницькі органи місцевого самоврядування можуть виконувати лише за відповідальності перед самою громадою за рахунок власних ресурсів, яких звичайно недостатньо. І така ситуація є природною саме у невеликих громадах. Звідси виникає питання стосовно територіальної основи місцевого самоврядування, тобто тієї просторової

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

бази, на якій здійснюється самоврядування. Звичайно впливає ідея про перегляд територіального устрою, яка тісно пов'язана із забезпеченням можливостей місцевого самоврядування здійснювати свої функції.

Сьогодні, як і декілька років тому, дискусія точиться навколо таких проблем: як реорганізувати територіальну базу місцевого самоврядування і забезпечити її ресурсами та як обирати представницькі органи та сільських, селищних, міських голів, як забезпечити податкову базу фінансової самостійності місцевого самоврядування, як запровадити регіональне самоврядування. Для вирішення даних питань треба зробити два кроки: перший – законодавчий (доведення конституційної реформи місцевого самоврядування до кінця, прийняття відповідних законодавчих актів, які стануть правовою основою і самого реформування, і діяльності реформованих інституцій); другий – інституційний (реалізація прийнятих законодавчих актів, запровадження відповідних інституцій та забезпечення їх належного функціонування).

Одним з принципів місцевого самоврядування є права, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами. Саме тому однією з найперших проблем забезпеченості правової автономії місцевого самоврядування є чітке окреслення його повноважень. Окреслюючи межі повноважень самоврядування на рівні громади, яка є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, необхідно дотримуватися двох засад. По-перше, це принцип субсидіарності. Згідно з цим, владні повноваження повинні бути передано на найнижчий рівень організації влади, здатний їх реалізувати. Принцип субсидіарності підкреслює недоцільність надмірної централізації влади та її концентрації в одних руках. Децентралізація влади є принциповим напрямом діяльності розвитку демократичної держави європейського типу, до чого, до речі, прагне Україна. Виходячи з цього принципу, місцевому самоврядуванню слід надати максимум повноважень, яке воно здатне здійснити. Але ці повноваження повинні бути виключними, тобто здійснюватися лише на одному рівні, без втручання інших органів влади іншого рівня, за винятком контролю за виконанням делегованих повноважень.

Заслугує уваги питання єдності рівня самоврядування, тому що на сьогодні є досить популярною ідея запровадження поряд з місцевим регіонального самоврядуванням – самоврядування району та області. Однак, на сьогоднішній день, згідно з Конституцією і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, обласні і районні ради є складовою частиною системи місцевого самоврядування і відіграють в цій системі відповідну роль. Вони представляють спільні інтереси територіальних громад на відповідній території. Однак, підвищення їх ролі і значення вимагає додаткових змін до Конституції і мабуть прийняття окремого закону про організацію і діяльність цих виборних органів. З одного боку, це пов'язано з чітким визначенням їх повноважень, відокремленням їх від повноважень місцевих державних адміністрацій, визначенням власної

(самоврядної) компетенції, наданням цим органам власної матеріально-фінансової основи, а саме власного бюджету. З іншого боку, це наділення обласних і районних рад виконавчими органами. Адже це є однією з вимог Європейської Хартії місцевого самоврядування (ч.2 ст.3, ч.1 ст.6).

Звичайно існує певний ризик у запровадженні кількох рівнів самоврядування. Проте у разі запровадження регіонального самоврядування виникає необхідність чіткого розмежування повноважень самоврядування різних територіальних рівнів, щоб виключити можливості для будь-яких ознак ієрархії самоврядування. Отже, розмежування повноважень місцевого самоврядування чи то з регіональним самоврядуванням, чи з повноваженнями місцевих органів державної виконавчої влади повинно бути другою (поряд з принципом субсидіарності) засадою при визначенні оптимального обсягу повноважень місцевого самоврядування та його органів.

*Богачова Л. Л.<sup>1</sup>*

### **Нормативні акти органів виконавчої влади**

Органи виконавчої влади здійснюють державну владу у формі виконавчо-розпорядчої діяльності. Основне їх призначення – організація виконання законів. Виконавча влада в Україні реалізується розгалуженою системою органів: урядом, міністерствами (20), державними комітетами (13), центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом (28), іншими центральними органами та установами (18), обласними та районними державними адміністраціями. На основі делегованих парламентом повноважень вони наділені правом видавати підзаконні нормативні акти, які засновані на законах і не можуть їм суперечити. Існування цієї групи актів у правовій системі обумовлене багаторівневою структурою самих суспільних відносин, які потребують як законодавчого врегулювання, так і вторинного, більш детального і конкретизуючого нормативного регулювання. Нормативні акти органів виконавчої влади різняться між собою і утворюють складну ієрархічну систему. Їх можна класифікувати за різними критеріями: за суб'єктами прийняття - нормативні акти уряду, міністерств, державних комітетів, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади; за зовнішньою формою акта – постанови, накази, розпорядження, інструкції, правила, рішення; за сферою дії акта – загальні, відомчі, місцеві нормативні акти; за часом дії - постійні і тимчасові; за порядком прийняття - видані одноособово і прийняті колегіально.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який в межах своєї компетенції на основі і на виконання

---

<sup>1</sup> Провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, кандидат юридичних наук, доцент.

Конституції та законів України видає постанови і розпорядження, обов'язкові для виконання (ст. 117 Конституції України). Акти Кабінету Міністрів нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти Кабінету Міністрів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень (ст.53 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Правові акти Кабінету Міністрів готуються за спеціальною процедурою, передбаченою ст.54-56 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» і Положенням про підготовку проектів постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України. Право ініціативи у прийнятті актів уряду мають члени Кабінету Міністрів, центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Проекти актів Кабінету Міністрів готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою Міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. До підготовки актів уряду можуть залучатися народні депутати України за їх згодою, науковці, фахівці. Проекти актів, що мають важливе суспільне значення та визначають права і обов'язки громадян, підлягають громадському обговоренню у порядку, визначеному Регламентом КМУ. Постанови і розпорядження приймаються на засідання КМУ шляхом голосування більшістю голосів посадового складу.

Міністри та керівники інших центральних органів виконавчої влади в межах компетенції очолюваних ними органів у відповідній сфері управління видають нормативні акти у формі наказів (ст. 117 Конституції України, п. 6 Загального Положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України). Межі нормотворчої компетенції центральних органів виконавчої влади конкретизуються в Положеннях про окремі міністерства. Так, ст.8 Положення про Міністерство юстиції України закріплює, що Мін'юст у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, обов'язкові для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності і громадянами. Наказами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади затверджуються такі нормативні акти, як інструкції положення, правила, переліки тощо. Акти цієї групи часто називають відомчими, оскільки їх приписи в основному адресовані організаціям та особам, які перебувають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства, державного комітету, іншого центрального органу виконавчої влади. Але за предметом регулювання такі акти бувають як внутрішнього (регулюють питання внутрішньоорганізаційного характеру і поширюються в межах міністерства, відомства, підпорядкованих їм установ), так і зовнішнього (мають міжвідомчий, загальний характер, поширюються на всіх суб'єктів права) значення. Останні підлягають обов'язковій реєстрації в Міністерстві юстиції України.

Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом – Державне агентство України з інвестицій та інновацій, Антимонопольний Комітет України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна митна служба України, Державна податкова адміністрація України, Державний департамент України з питань виконання покарань, Фонд державного майна України, Національна комісія регулювання електроенергетики України та ін. можуть видавати нормативні акти у формі розпоряджень, рішень, постанов.

Виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень і на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, власних і делегованих повноважень видає розпорядження, обов'язкові для всіх органів, підприємств, установ, організацій, посадових осіб та громадян, які знаходяться на відповідній території. Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації видають накази (ст. 6 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року). Акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або суду. Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

Шляхом прийняття підзаконних нормативних актів виконавча влада здатна оперативно вирішувати питання в різних сферах життєдіяльності суспільства. Її нормотворчість є цілком виправданою і необхідною, але за умов, якщо вона не перетворюється на пріоритетну форму регулювання суспільних відносин, а відповідність змісту нормативних актів органів виконавчої влади вимогам закону систематично контролюється представницькими і судовими органами.



**Актуальні питання взаємовідносин міської ради і районних у місті рад**

Міські ради і районні у місті ради (у разі їх утворення) є складовою частиною системи місцевого самоврядування в Україні. У містах обласного значення відповідно до адміністративно-територіального поділу можуть утворюватися райони. Поділ міста на райони є наслідком радянської системи управління містом. Вони створювалися з метою вдосконалення цієї системи шляхом наближення управлінських послуг до населення, розширення представницької бази самоврядування, залучення активних жителів до участі у вирішенні багатьох питань місцевого значення. За роки Радянської влади було побудовано чітку систему взаємовідносин між міськими та районними у містах радами, що будувалась на адміністративних принципах підпорядкування, досить жорсткої підконтрольності та відповідальності районних у містах рад.

Сучасна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає якісно новий підхід до взаємин між міською і районною у місті радою. Правову основу діяльності районних у місті рад складають Конституція України (ст.ст.140, 142), закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші закони, статuti територіальних громад міст, рішення Конституційного Суду України тощо. Конституція України встановлює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах. Таким чином, жителі, які постійно проживають на території відповідного району у місті, є одночасно членами територіальної громади району у місті та територіальної громади міста. Дане конституційне положення обумовлює певну систему повноважень територіальної громади району у місті. Так, у районах в містах можуть створюватися районні у місті ради, що є представницькими органами місцевого самоврядування. Територіальні громади районів у містах є суб'єктами права комунальної власності. У той же час реалізація значної частини повноважень територіальної громади району у місті та відповідної районної у місті ради залежить від рішень міської ради. Згідно до частини 5 статті 140 Конституції України «питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад». Міські ради приймають рішення щодо створення районних у місті рад та їх виконавчих органів, визначення обсягів і меж їхніх повноважень за узгодженням з останніми з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб територіальних громад районів у містах. Відповідно до ч.4 ст.41 закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначений міськими радами обсяг повноважень районних у місті рад та їх

---

<sup>1</sup> Науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України, кандидат юридичних наук.

виконавчих органів не може змінюватися без згоди відповідної районної ради протягом даного скликання. Отже в чинному законодавстві України відсутні положення щодо чіткого закріплення повноважень районних у містах рад. Саме ця правова прогалина стала визначальною у взаємовідносинах міської і районних у місті рад, заклавши певний конфлікт на шляху їх ефективного співробітництва на користь членів територіальних громад міста та районів у містах. Даною невизначеністю повною мірою користуються саме міські ради, що приймали рішення про неутворення районних у містах рад без урахування їх думки та думки членів територіальних громад цих міст (мова йде про відповідні рішення Одеської, Луганської та Миколаївської міських рад). Негативною практикою у взаєминах між міськими та районними у місті радами стала відсутність рішень щодо визначення обсягів і повноважень районних у містах рад. Так, Харківська міська рада Харківської області жодного разу не ухвалювала такого рішення. Тому дев'ять районних у місті Харкові рад здійснюють повноваження відповідно до рішення виконавчого комітету міської ради від 1992 року. Крім того, міська рада неодноразово приймала рішення щодо зміни обсягів повноважень районних у місті Харкові рад у бік їх зменшення. Згідно до чинного законодавства України про місцеве самоврядування територіальні громади районів у містах поряд з територіальними громадами міст визначаються як суб'єкти права комунальної власності, але на практиці районні у місті ради практично ніколи не виконують повноважень щодо користування і розпорядження об'єктами, які знаходяться у комунальній власності. У містах з районним поділом міськими радами приймаються рішення про створення міських комунальних підприємств, але майже відсутні рішення щодо створення районних у місті комунальних підприємств. Зокрема, має місце стійка тенденція щодо зменшення об'єму повноважень районних у місті рад та концентрації майже всіх повноважень на рівні міста. Також, дуже актуальною проблемою є визначення доцільності збереження районних у містах рад як дієвої ланки у механізмі управління містом. Сучасна тенденція централізації владних повноважень на міському рівні може призвести до поступового зникнення районних у містах рад. З одного боку, відсутність зайвого елемента у системі управління великим містом на перший погляд спрощує цей процес (наприклад, утворення районних адміністрацій, що безпосередньо підпорядковані міському голові, замість районних у місті рад). У той же час районні у місті ради є важливим фундаментом місцевого самоврядування у великому місті. Вони є найбільш наближеними до жителів органами місцевого самоврядування, завдяки чим радам значною мірою розширюється коло жителів, які приймають участь в місцевому самоврядуванні. Вважаємо, що доцільним є збереження системи районних у місті рад. До важливих чинників їх ефективної роботи можна віднести необхідність вдосконалення чинного законодавства в аспекті чіткого визначення статусу районних у місті рад та об'єму їхніх повноважень, закріплення розвинутої системи гарантій їх діяльності.

## Пропорційна виборча система як чинник конфліктів між суб'єктами влади

Український варіант пропорційної виборчої системи, яка застосовується при формуванні парламенту та представницьких органів місцевого самоврядування, виявляється дискримінаційним по відношенню до виборців, оскільки зумовлює ситуацію обмеження їх прав. Це твердження сьогодні вже не викликає жодного сумніву. Крім того, логіка закритих списків та інші деструктивні елементи породжують системну основу для виникнення та відновлення конфліктів між суб'єктами різних рівнів територіальної організації влади, посадовими особами місцевого самоврядування, місцевими радами та територіальними громадами.

Акцентуючи увагу на проблемах місцевої демократії, можна виділити такі суттєві недоліки формування місцевих рад за діючою пропорційною системою:

- неадекватне представлення інтересів населення окремих територіальних одиниць у межах регіону при формуванні депутатського складу обласної ради, що має вираження передусім у нерівномірному представництві районів і міст в обласних радах. Сотні територіальних громад сіл, селищ не мають своїх представників у районних радах;

- обмежений доступ виборців до інформації про конкретних осіб, які обираються до місцевих рад за закритими партійними списками;

- надмірне представництво бізнесових кіл у місцевих радах за рахунок зниження представництва соціально-культурної сфери, посилення ролі бізнес-корпоративних інтересів при прийнятті політичних рішень, поширення практики політичних суперечок, спекуляцій, маніпуляцій інтересами виборців;

- послаблення безпосереднього зв'язку депутатів місцевих рад із населенням, розрив між реальними потребами виборців і місцевою політикою;

- політизація органів місцевого самоврядування, дерегіоналізація місцевої політики, приділення місцевими радами надмірної уваги питанням загальнодержавного, а не місцевого значення;

- складнощі формування політичних коаліцій, які б адекватно представляли електоральні уподобання населення, сприяли б виробленню ефективної політики місцевого розвитку;

- наявність диктату з боку партійних лідерів по відношенню до однопартійців, що входять до складу місцевих рад.

Загрозливою тенденцією є надмірна політизація місцевих рад, яка спричинила поширення практики висловлення недовіри місцевими радами

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, кандидат філософських наук, доцент.

відповідним головам місцевих державних адміністрацій. Це рішення, що знаходяться поза власною компетенцією рад, і це часто призводить до виникнення напруженості між радами та місцевими державними адміністраціями, судових спорів між цими органами та переведення взаємовідносин «рада-місцева державна адміністрація» у площину особистих конфліктів між головами рад та головами адміністрацій. Інша негативна тенденція – поширення практики скасування районними та обласними радами рішень своїх попередників щодо делегування повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. У таких випадках рада позбавлена можливостей реалізувати їх самостійно, оскільки не має власного виконавчого органу, а місцева державна адміністрація мусить здійснювати ці повноваження неузгоджені з рішенням ради, оскільки соціально-економічна ситуація в районі та області має бути під постійним контролем. Наслідком дії цих факторів є виникнення серйозних ризиків управління територіями у межах держави.

Все це створює об'єктивну основу для послаблення всієї інституціонально-політичної системи, виникнення та постійного відновлення конфліктів на субнаціональних рівнях територіальної організації влади, зокрема: протистояння між обласними державними адміністраціями (ОДА) та обласними радами, які мають політичний та ідеологічний контексти (яскравими прикладами є Харківщина та Херсонщина). Голови ОДА, які представляють одну політичну силу, не знаходять підтримки своєї політики у представницьких органах місцевого самоврядування, більшість у яких сформована у складі інших політичних сил. Винятком є окремі регіони (Донецька, Луганська області, АР Крим, Севастополь), де ситуація характеризується монополізмом однієї політичної сили, а боротьба різних угруповань всередині цієї політичної сили не має публічного характеру; протистояння між міським головою та міською радою, яке зумовлюється їх різною партійною приналежністю. Політичні угруповання, що не змогли провести на посаду міського голови свого кандидата, намагаються усунути діючих міських голів шляхом переформування більшості у радах або через місцеві референдуми (Київ, Дніпропетровськ, Харків тощо).

Регіональні конфлікти зумовлюють тенденцію розходження інтересів центру і регіонів. Це знаходить своє відображення у боротьбі центру за політичний вплив на регіони й у конкуренції економічних інтересів на місцевому рівні.

Сьогодні став очевидним факт розриву між реальними проблемами населення (зайнятстю, освітою, соціальним забезпеченням, медичним обслуговуванням тощо) та політикою місцевих рад. Органи місцевого самоврядування втрачають своє природне призначення вирішувати проблеми місцевого значення. Посилюється тенденція зростання рівня корупції в органах місцевої влади. Стан боротьби з корупцією в регіонах є вкрай незадовільним. Влада на всіх рівнях територіальної організації залишається закритою і відірваною від суспільства та від потреб

територіальних громад. Вона керується не стільки інтересами громади, скільки інтересами центральної влади та/або власними егоїстичними інтересами. Це загалом визначає те, що місцеве самоврядування не може виконувати конструктивні функції залучення громад до політичних процесів державного будівництва, формувати середовище «цивілізованих» партійних вертикалей по вісі «центр – регіони», слугувати інструментом досягнення політичної стабільності в країні.

Принципи формування обласних та районних рад потребують кардинальних змін. Вони мають представляти спільні інтереси територіальних громад, а не тільки політичні інтереси. Якісний склад місцевої ради значною мірою залежатиме від персоналізації пропорційної виборчої системи.

*Дагуль В. Я.<sup>1</sup>*

### **Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації державної політики**

Сучасна вітчизняна система організації місцевої влади передбачає існування складного механізму реалізації публічної влади, до якого належать організаційні структури різних підсистем публічної влади. Так обласний рівень передбачає функціонування місцевих державних адміністрацій, територіальних представництв центральних органів виконавчої влади, а також обласних рад з їх виконавчими апаратами. Ці утворення знаходяться між собою у різних організаційних відносинах, виконуючи між тим суміжні функції з управління соціально-економічним розвитком певної території.

Правове регулювання організації та діяльності органів місцевої влади передбачає закріплення повноважень, форм і методів роботи, відносини підзвітності, підконтрольності та відповідальності. Практика ж реалізації законодавства доводить про функціонування складної системи фактичних організаційних зв'язків, що зумовлено необхідністю співпраці у виконанні загальнодержавних, регіональних і місцевих програм розвитку.

Одним із напрямків взаємодії на місцевому рівні окреслюється здійснення контрольних функцій органами влади. Це зумовлено тим, що контрольна діяльність завжди виступає забезпечувальним засобом для виконання основних напрямків діяльності державних інституцій (управління економікою, культурно-соціальним розвитком тощо). Аналіз управлінської діяльності місцевої державної адміністрації свідчить про можливість та необхідність здійснення такого напрямку, адже останні виступають місцевими органами виконавчої влади на місцях, що безпосередньо проводять й забезпечують реалізацію державної політики іншими суб'єктами владної діяльності адміністративно-територіальної одиниці.

Відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування

<sup>1</sup> Начальник юридичного відділу апарату Харківської обласної державної адміністрації.

становлять самостійну систему і є підзвітними та відповідальними лише перед територіальною громадою. Вони наділяються власною компетенцією, що дає змогу реалізовувати їм функції муніципальної влади на основі матеріально-фінансової, організаційної та правової самостійності. Законодавець забезпечив останніх достатніми гарантіями задля провадження власної політики, що має будуватися на інтересах жителів відповідної території й з урахуванням місцевих особливостей.

Проте безумовним є той факт, що держава повинна створювати механізми реалізації загальнодержавних програм, встановлювати необхідні важелі впливу на безпосередніх виконавців. При цьому сучасні умови державотворення, в яких посилюється рівень демократизації управління, підвищення ролі органів місцевого самоврядування, приватний сектор в економіці, зумовлюють складність і багатогранність питання щодо організації контрольного механізму держави. Так на місцеві державні адміністрації покладається завдання впровадження рішень органів державної влади іншими органами, підприємствами, установами та організаціями з дотриманням вимог їх статутної самостійності й місця в системі органів влади та управління.

Сучасний механізм взаємовідносин на місцевому рівні передбачає можливість організаційної співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування. В той же час, закріплюючи за виконавчими органами місцевих рад групу делегованих повноважень, держава створила особливу ланку органів, що здійснюють державне управління на місцях. Наявність цих повноважень, що закріплені Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" дає підстави виокремлювати цю сукупність органів як найнижчий елемент владних установ, що здійснюють державну політику. Вони входять в цей механізм лише функціонально, оскільки залишаються підзвітним та відповідальними виключно перед місцевою радою, що їх утворила.

Контроль з боку місцевих адміністрацій передбачає можливість впливу на окремі порушення з боку територіальної громади та її органів. Законодавство виступає основою для впровадження завдань державних інституцій, й, відповідно, порушення норм правових актів є підставою для реагування місцевих органів влади. Тобто, одним з напрямків контролю у рамках взаємодії є моніторинг за дотриманням структурами муніципальної влади норм діючого законодавства.

Іншим напрямком, який не меншою мірою створює умови виконання загальнодержавної політики, є контроль за ефективністю (доцільністю) здійснення делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Така реалізація передбачає їх фінансове забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України. Ефективне використання державних коштів є одним з головних завдань державного управління, оскільки витрачання останніх дає якісну характеристику управлінської діяльності.

Контроль за доцільністю діяльності органів місцевого самоврядування на сьогодні має певні труднощі. Однією із причин цього є відсутність достатньої правової основи задля можливості характеристики діяльності як

неефективної. Адже, у разі порушення закоподавства, суд, в порядку адміністративного судочинства при наявності достатніх формальних підстав виносить рішення про незаконність акту й подальше його скасування. Визначення ж акту (діяльності) органу неефективною є оціночним поняттям й не може забезпечуватися судовою інстанцією. Питання доцільності й ефективності як раз і полягає у площині тих вимірів, що характеризують засади, напрямки та завдання керування і координації розвитком суспільних відносин.

Зрозумілим є той факт, що здійснювати контроль за ефективністю реалізації делегованих повноважень можна виключно у позасудовий спосіб. Однак, органи виконавчої влади обмежені у формах та методах такої діяльності. Правове регулювання створює єдині умови щодо моніторингу за органами місцевого самоврядування, що як правило, зводиться саме до юридичної сторони питання. З іншого боку, будь-які обмеження самостійності органів місцевого самоврядування можуть трактуватися як обмеження місцевого самоврядування взагалі.

Виходом цьому є більш детальне регламентування відносин підконтрольності, що міститься в законодавстві стосовно окреслення організаційних зв'язків місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевих рад. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади», яка окреслює сучасну організацію роботи із контролю, ставить місцеву державну адміністрацію на місце стороннього спостерігача, який проводить зовнішнє спостереження й аналіз здійснення прав та обов'язків, що передані державою виключно для ефективної їх реалізації (мета інституту делегації). А саме цей вид контрольної діяльності має стати провідним для місцевого органу виконавчої влади, оскільки він властивий їм як представникам уряду на місцях, тим установам, що безпосередньо втілюють в життя положення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Дотримання органами місцевого самоврядування законодавства (нагляд), також не повинен виключається із предмету контролю, проте поряд з адміністраціями такий вид контролю провадять й інші державні інституції, як-то прокуратура України.

*Головин Ю. А.<sup>1</sup>*

### **Политическая безопасность как важный фактор укрепления российской государственности**

В настоящее время ученые различных гуманитарных направлений науки активно разрабатывают проблемы национальной безопасности и

<sup>1</sup> Заведующий кафедрой социально-политических теорий, доктор политических наук, профессор, Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова.



вопросы обеспечения безопасности личности, общества и государства в различных сферах их деятельности. Достаточно обстоятельно исследованы такие виды национальной безопасности как - военная, экономическая, информационная и экологическая. По этим проблемам издано немало учебников, учебных пособий, монографий и других научных изданий. Сформировались сообщества ученых и практиков, осуществляющих исследования этих видов безопасности (например, Академия военных наук).

Очевидно, что предметом внимания политологов должны стать вопросы обеспечения политической безопасности личности, общества и государства. К сожалению, проблемы политической безопасности в современной России разработаны недостаточно. На прошедшем в 2006 году IV Всероссийском конгрессе политологов было проведено тематическое заседание: «Политические аспекты безопасности». Сама формулировка темы обусловила обсуждение довольно широкого круга проблем обеспечения безопасности. К собственно политической безопасности можно отнести лишь некоторые из них.

Если понятие «безопасность» закреплено юридически как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз<sup>1</sup>, то содержание понятия «политическая безопасность» является предметом острых дискуссий среди представителей различных отраслей гуманитарных наук. В советское время политическая безопасность рассматривалась как составная часть государственной безопасности и объект деятельности, прежде всего, партийных органов и специальных служб.

В настоящее время предпринимаются попытки более глубокого осмысления этого явления. Так, на научно-практической конференции ИСПИ РАН и клуба «Реалисты» в 1996 году были рассмотрены как теоретические представления о политической безопасности, так и деятельность государственных и негосударственных институтов по обеспечению политической безопасности современной России. По мнению одного из основных докладчиков В. Серебрянникова «политическую безопасность следует рассматривать как систему определенных мер, органов, функций государства и общества по защите политических интересов страны, народа, граждан»<sup>2</sup>. В. Голубев и В. Пусько полагают, что политическая безопасность это такое состояние политической системы, которое гарантирует политические права и свободы граждан, социальных групп и общественных объединений, торжество закона, обеспечивает баланс интересов основных социальных групп населения, социально-политическую стабильность и целостность общества и государства, его благоприятное международное положение.<sup>3</sup> Другие авторы определяют политическую

<sup>1</sup> О безопасности : Закон РФ от 05.03.92 г. // СЗ РФ, 2002. - № 30. - Ст. 3033.

<sup>2</sup> См.: Политическая безопасность России (по материалам научно-практической конференции ИСПИ РАН и клуба «Реалисты» : Информационно-аналитический бюллетень клуба «Реалисты» - № 29. - М., 1997. - С. 8.

<sup>3</sup> Голубев В. И., Пусько В. С. Современная концепция безопасности и проблемы её реализации: Учебное пособие. - М. : ВУ, 1996. - С. 49.



безопасность как совокупность мер по выявлению, предупреждению и устранению тех факторов, которые могут нанести ущерб политическим интересам страны, народа, общества, граждан, обусловить политический регресс и даже гибель государства, а также превратить власть и политику из созидательно-конструктивной в разрушительную силу, источник бед и несчастий для людей, страны.<sup>1</sup> Ключевым элементом существующих подходов к понятию политической безопасности являются политические интересы личности, общества и государства и обеспечение их защиты, которые являются основой национальных интересов России, относятся к жизненно важным интересам.

Жизненно важные интересы, по мнению автора, – это объем и качество удовлетворения реальных и потенциальных потребностей, необходимых субъекту для существования, функционирования и развития.

Жизненно важные интересы существования личности, в таком случае, будут заключаться в удовлетворении минимальных потребностей человеческого существования: это так называемый «прожиточный минимум». Жизненно важные интересы функционирования личности будут заключаться в удовлетворении физиологических и социальных (статусных) потребностей человека: это, прежде всего, «простое воспроизводство» рода человеческого, условия жизни и труда, определенный социальный статус. Жизненно важные интересы развития личности достигаются при условии удовлетворения реальных и потенциальных потребностей человека, необходимых для его всестороннего физиологического и социального развития: это и «расширенное воспроизводство» рода, и лучшие условия жизни и труда, и более высокий социальный статус.

Жизненно важные интересы существования общества заключаются в возможности удовлетворения интересов существования, функционирования и развития наций, конфессиональных, этнических и социальных групп. Это достигается путем сохранения образа жизни, нравственных норм, традиций, культуры и языка. Артикуляция жизненно важных интересов различных социальных групп общества происходит через политические партии и общественные объединения, представительные органы власти и средства массовой информации. Среди жизненно важных интересов общества следует выделить внутригрупповые и межгрупповые интересы. В условиях острых межгрупповых противоречий, в том числе, проявляющихся в форме межнациональных конфликтов, к числу жизненно важных интересов общества можно отнести общественное согласие, механизм согласования интересов различных социальных групп.

Жизненно важные интересы государства заключаются в способности удовлетворения объективных и субъективных потребностей его существования, функционирования и развития. К их числу следует отнести территорию, суверенитет, национальную безопасность, систему власти и

---

<sup>1</sup> Дзалиев М. И., Урсул А. Д. Основы обеспечения безопасности России : Учеб. пособие. – М.: Изд-во Экономика, 2003 – С. 172.

управления, отношения с другими государствами и место в мировом сообществе. Среди жизненно важных интересов государства следует выделить внутривнутриполитические и внешнеполитические.<sup>1</sup>

В последние годы появились диссертационные исследования политической безопасности<sup>2</sup>. Представляются обоснованными положения авторов по выделению политической безопасности в самостоятельную политическую категорию, определению официально-формальной и реальной политической безопасности. Следует особо выделить изменение приоритетов в выработке и реализации политики обеспечения политической безопасности. Основой системы политической безопасности становится безопасность личности и общества, а федеральные органы власти и управления уже не могут единолично управлять системой обеспечения политической безопасности.

В целях укрепления политической безопасности российские политологи и политики стали уделять больше внимания политическим конфликтам по поводу завоевания и удержания власти в ходе избирательных кампаний. Для современной России и других государств – бывших союзных республик СССР актуальным становятся конфликты по итогам выборов высших органов власти. В начале нынешнего века по некоторым странам СНГ (Украина, Грузия, Киргизия) прокатилась волна т.н. «цветных революций», причем ожесточенные политические конфликты развивались практически по одному сценарию: проведение президентских или парламентских выборов, объявление итогов в пользу действующей власти, протесты оппозиционных сил и массовые демонстрации их сторонников, активное вмешательство внешних сил под видом неправительственных, правозащитных организаций и приход оппозиции к власти. При этом *легитимность* новых режимов более чем спорная, что в свою очередь становится причиной новых политических конфликтов. Политические конфликты на постсоветском пространстве приобретают всё более деструктивный характер, что дает основание для переоценки функций современного политического конфликта<sup>3</sup>.

Для современной России проблема легитимности федеральной власти в период выборов 2007-2008 годов также является актуальной. Так, результаты прошедших в декабре 2007 года выборов в Государственную думу РФ вызвали протесты со стороны оппозиции<sup>4</sup>. Среди предъявляемых претензий: широкое использование «административного ресурса», в том

<sup>1</sup> См. подробнее : Головин Ю. А. Защита жизненно важных интересов России в пограничном пространстве на рубеже XX - XXI веков: монография. – Ярославль, 1999. – С. 7-19.

<sup>2</sup> См.: Дармокрик В. Ф. Политическая безопасность в современной России : автореф. дисс. ... канд. полит. н. – Саратов, 2007; Араев С. И. Политическая безопасность Российской Федерации и её обеспечение в современных условиях: автореф. дисс. ... канд. полит. н. – Москва, 2008; Грищенко Д. Ю. Политическая безопасность современного российского государства: состояние и механизм обеспечения : автореф. дисс. ... канд. полит. н. – Владимир, 2008; Федоров Д. А. Социально-политическая безопасность субъекта Российской Федерации (на примере Забайкальского края) : автореф. дисс. ... канд. полит. н. – Чита, 2008 и др.

<sup>3</sup> См. подробнее: Глухова А. В. Глобализационные риски как фактор современных политических конфликтов (теоретико-методологический дискурс) // Конфликтология. – 2007. – № 3. – С. 8-27.

<sup>4</sup> Мельников И. И. Кто не борется, тот не побеждает // Советская Россия. – 2007. – 18 дек.

числе, законотворческая деятельность в интересах одной политической партии, практика т.н. «паровозов» - включение в избирательные списки Президента РФ, федеральных министров, глав администраций и других лиц, которые после выборов отказались от депутатских мандатов, а также использования «грязных» политических технологий, неравный доступ к средствам массовой информации и др. Расчет на более цивилизованные избирательные технологии в связи с переходом к пропорциональному принципу выборов депутатов Госдумы РФ оправдался не в полной мере. К сожалению, не удалось избежать негативных явлений в ходе и подготовке избирательной кампании 2008 года.

Представляется, что ведущие политические партии в погоне за достижением победы на выборах любой ценой, создают предпосылки для будущих политических конфликтов, наносят существенный ущерб политической безопасности России. Именно ведущая или «правящая» партия более всех должна быть заинтересована в безусловной легитимности своей власти и добиваться строгого выполнения избирательного законодательства.

Всё большее внимание исследователей привлекают региональные политические процессы и конфликты, а также региональные аспекты обеспечения политической безопасности, такие исследования проводятся в рамках отрасли политической науки - политической регионалистики<sup>1</sup>.

Достаточно динамично развиваются политические процессы и в Ярославской области. 25 декабря 2007 года Государственная дума Ярославской области единогласно утвердила внесенную Президентом РФ кандидатуру С. Вахрукова на пост губернатора Ярославской области. С. Вахруков сменил на этом посту, казалось уже «бессменного», А. Лисицина. Новый порядок назначения руководителей субъектов РФ менее конфликтногенный, представляет меньшую опасность для политической стабильности в регионе. Вместе с тем, объявленное решение А. Лисицина покинуть пост главы администрации области вызвало немалое волнение среди политической элиты региона. В последние годы обозначилась тенденция назначения руководителями администраций субъектов Российской Федерации из столичных управленцев, что вызывает опасения сужения возможностей у представителей местной политической, административной и экономической элиты. Проявляется противоречие между такими условиями политической безопасности региона как *стабильность и обновление руководящих кадров*. Упование на сохранение стабильности в регионе, выдвижение руководителей из местных работников способствует «заблачиванию» политических отношений, развитию коррупции и формированию политических и экономических кланов. Назначение руководителей извне, дестабилизирует политическую ситуацию,

<sup>1</sup> См.: Бусыгина И. М. Политическая регионалистика. – М., 2006; Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М., 2007; Медведев Н. П. Политическая регионалистика. – М., 2005; Овчинников А. П. Политическая регионалистика: три уровня власти в региональном измерении. – Самара, 2002 и др.

по крайній мере, на начальном етапі, затрудняє прийняття реалістических управленческих рішень. Представляється, що рішення Президента РФ о рекомендації С. Вахрукова на пост керівника адміністрації Ярославської області може стати прецедентним: С. Вахруков уроженець Ярославської області, де проходив його кар'єрний ріст до першого заступника губернатора області і голови Госдуми Ярославської області, згодом більше семи років на відповідальній роботі в апараті Полномочного представителя Президента РФ в Уральському федеральному окрузі. Є всі основи рахувати на розумне поєднання знань місцевих умов і нові підходи в управлінні регіоном.

Таким образом, проблеми політическої безпеки мають як в дальнійшій теоретическої розробці, так і послідовній практическої реалізації. Первостепенне значення мають питання забезпечення політическої безпеки особи і суспільства. Створення безпечної середовища для політическої діяльності і політическої участі громадян в житті російського суспільства, несомненно, важливіша задача федеральних і регіональних органів влади і управління.

*Чуйко З. Д.<sup>1</sup>*

### **Актуальні питання інституційного механізму забезпечення національної безпеки України**

Забезпечення національної безпеки здійснюється перш за все за допомогою державного механізму (законодавчої, виконавчої та судової влади). Держава відіграє і ще довго, в умовах сучасних загроз, відіграватиме провідну роль у забезпеченні національної безпеки, оскільки виступає не лише виразником національних інтересів, але й гарантом їх реалізації. Спираючись на систему права, матеріальні, інтелектуальні та силові ресурси, держава використовує їх в інтересах забезпечення національної безпеки. Для цього вона має відповідні організаційні структури, засоби і методи забезпечення безпеки. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. держава надає діяльності по забезпеченню національної безпеки політико-правовий характер. Вона визначає стратегічні цілі та завдання, формулює та проводить політику забезпечення національної безпеки, яка є елементом загальної державної політики.

Інституційний блок механізму забезпечення національної безпеки реалізує відповідний напрямок державної діяльності, яка визначається як найважливіша функція держави і за своєю політико-правовою природою на думку деяких фахівців у сфері національної безпеки розглядається у вигляді

---

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, кандидат юридичних наук.

наскрізної гіперфункції правової держави, що присутня як соціальний компонент у кожній із державних функцій.

Для успішного забезпечення національної безпеки необхідна тісна взаємодія всіх органів, до повноважень яких відноситься ця діяльність, тому правомірно говорити про систему органів, які покликані вирішувати проблему забезпечення національної безпеки, оскільки органи цієї системи діють спільно, перебувають у взаємозв'язку, взаємодії та взаємозалежності.

На жаль, у нормах Закону "Про основи національної безпеки України" не визначений термін "система забезпечення національної безпеки", а дається лише перелік (ст. 4) та повноваження (ст. 9) суб'єктів забезпечення національної безпеки. Щоправда, перелік цих суб'єктів і обсяг їх повноважень при цьому не зазнали істотних змін порівняно із Концепцією (основи державної політики) від 16 січня 1997 р, яка регулювала ці питання до прийняття Закону. Дослідження проблем функціонування системи забезпечення національної безпеки є надзвичайно важливими для забезпечення національної безпеки. Однак у вітчизняній науковій літературі воно є недостатнім.

На нашу думку, система забезпечення національної безпеки організаційно і функціонально базується на необхідності інтеграції зусиль держави і суспільства у сфері забезпечення національної безпеки. Аналіз наукової літератури та державотворчої практики свідчить, що в Україні створена і нормативно закріплена діяльність цілісної системи забезпечення національної безпеки, яка становить інституційний механізм її забезпечення. Він включає дві підсистеми: державну та громадську. Державний рівень системи включає всі органи державної влади, організації, установи, посадові особи, які прямо чи опосередковано здійснюють діяльність, спрямовану на забезпечення належної життєдіяльності людини і громадянина, функціонування держави і суспільства, та беруть участь у подоланні чи усуненні різного роду загроз основним об'єктам національної безпеки. Недержавний рівень як суб'єкт забезпечення національної безпеки передбачає органи місцевого самоврядування, недержавні організації, політичні партії, які у рамках своєї компетенції беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Важливим аргументом на користь громадської системи забезпечення національної безпеки є визнання національних інтересів пріоритетними над усіма іншими, а також примат безпеки людини і громадянина над безпекою держави. Призначення системи забезпечення національної безпеки – організувати, здійснювати та контролювати стан і досягнення необхідного рівня національної безпеки для людини і громадянина, держави і суспільства.

Нині у процесі забезпечення національної безпеки існують актуальні проблеми щодо функціонування "державної частини" досліджуваного механізму, які повинні отримати належне правове та організаційне вирішення, а саме: значна кількість загроз та викликів національній безпеці у різних сферах життєдіяльності суспільства потребують розвитку підсистем забезпечення безпеки за рахунок створення координуючих структур у

особливо важливих сферах забезпечення безпеки; забезпечення адекватності та своєчасності реагування на загрози національній безпеці (що здебільшого залежить від регулярності та своєчасності надходження інформації про потенційні та реальні загрози, від оптимальності розподілу функцій між суб'єктами забезпечення національної безпеки); подолання недостатньої системності впливу державних органів на загрози національній безпеці, на їх джерела та причини. Наявність великої кількості елементів державної системи забезпечення національної безпеки обумовлює і їх велику взаємозалежність та ускладнює процес управління нею. Це вимагає виключення паралелізму і дублювання повноважень органів державної влади, особливо виконавчих, свідчить про необхідність її подальшого вдосконалення.

На сучасному етапі при забезпеченні національної безпеки перевага надається політико-дипломатичним, міжнародно-правовим, економічним та іншим невійськовим засобам. Вказаний підхід свідчить про те, що забезпечення національної безпеки – обов'язок всіх державних органів, а не лише окремих відомств, зокрема силових. Завдання полягає у тому, щоб органи державної влади всіх рівнів усвідомили свою причетність до вирішення проблем забезпечення національної безпеки і не намагалися перекласти цю функцію тільки на армію, міліцію, СБУ та інші державні органи. У даному разі необхідним є правильне розуміння категорії “національна безпека”, яка формується під впливом двох тенденцій: з одного боку, пріоритет держави з монополією на втручання у всі сфери життєдіяльності, як необхідної основи юридичного порядку, з іншого – встановлення гарантій особистості проти всепоглинаючої дії держави. В умовах зіткнення та протидії цих двох тенденцій основна канва механізму забезпечення безпеки визначається в Основному Законі у вигляді положення ч. 2 ст. 3, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

*Сковиков А. К.<sup>1</sup>*

### **Современные тенденции в молодежной политике Российской Федерации**

Молодежная политика является неотъемлемой частью социально-экономической политики любого государства, так как она охватывает все стороны жизнедеятельности молодежи. Главное предназначение молодежной политики - создание условий для самореализации каждого молодого человека с целью интеграции молодого поколения в социально-

---

<sup>1</sup> Кандидат политических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой социальной и политической философии, Московский гуманитарный университет

политические, экономические и социокультурные процессы на пути гармоничного развития государства.

Вопросы молодежной политики являются актуальными в современной российской политической науке, так как после смены общественно-политической системы и распада молодежной организации ВЛКСМ образовался духовный вакуум в условиях идеологического плюрализма, что естественным образом сказалось на формировании различных молодежных организаций с распространением либеральных ценностей в Российской Федерации. В частности, «Россия молодая», «Молодая гвардия России», «Наши», а также формирование молодежных парламентов в большинстве субъектах Российской Федерации не только по инициативе молодежных лидеров, но и по инициативе государственных структур заинтересованных в объединении молодежи, порой с целью прямого воздействия в интересах правящей политической элиты. Большинство современных политических партий – Единая Россия, Справедливая Россия, ЛДПР, КПРФ и другие заинтересованы в создании припартийных молодежных организаций. Особенно следует отметить широкое развитие так называемых молодежных парламентов – общественных формирований при представительных органах власти. Разделяя точку зрения российского политолога Л.С. Пастуховой, президента Центра развития молодежного парламентаризма в России о способности молодежных парламентов оказывать позитивное влияние данных институтов гражданского общества на власть. Нужно отметить, что вместе с тем, молодежный парламентаризм далек от совершенства и «он может быть социально и организационно эффективным инструментом участия молодежи в жизни государства лишь тогда, когда его правовой статус будет иметь отражение в законодательстве страны»<sup>1</sup>. Это, безусловно, придаст данным молодежным организациям полномочия в объединении молодых россиян вокруг определенных злободневных социальных программ с целью их быстрее разрешения на пути формирования демократической России.

Например, молодежные парламенты образованные в различных субъектах Российской Федерации способствуют активизации молодежи в разработке нормативных правовых актов, затрагивающие интересы молодежи; представляют интересы молодежи в органах власти; занимаются подготовкой молодых кадров; организуют социально-значимые мероприятия; занимаются просветительской деятельностью молодых людей. Молодежные парламенты совместно с другими молодежными организациями и политическими партиями могут оказывать существенное влияние на мировоззрение современной российской молодежи, в том числе культивируя лучшие ценности, развивая патриотические чувства по отношению к своей Родине, воспитывая в молодежи активную жизненную позицию.

---

<sup>1</sup> Вопросы закрепления молодежного парламентаризма в нормативных правовых актах на международном, федеральном и региональном уровнях // Юридический мир. – 2007. – № 6. – С. 45.



Определенная часть современной политической элита России в силу традиционного мышления не способна быстро и адекватно реагировать на изменения, происходящие в молодежной среде. Она заинтересована в ротации кадров посредством прохождения молодежи через так называемые школы жизни, например, молодежные парламентские структуры. Это с одной стороны отодвигает момент выхода молодых людей на уровень принятия государственных решений, а с другой, политическая элита получает проверенные и профильтрованные кадры. Современная политическая система затрудняет самостоятельному выходу молодым людям на уровень принятых решений. Таким образом, можно констатировать тот факт, то наряду с либеральными ценностями четко прослеживаются консервативные тенденции со стороны ряда заинтересованных субъектов политики в контроле деятельности молодежных организаций.

В современной Российской Федерации нижняя палата парламента формируется по партийным спискам, начиная с осени 2007 года. Поэтому сегодня можно говорить о важности формирования так называемого молодежного звена политических партий. Исходя из того, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации формируется в результате победы на выборах политических партий преодолевших 7% заградительный барьер, то создается единственная возможность прохождения в депутатский корпус молодым людям только через участие в работе современных партий. Ярким примером являются последние выборы в V Государственную Думу (декабрь 2007 г.), которые проходили с широким привлечением молодых членов политических партий в избирательном процессе. Это позволило определенной части российской молодежи выйти на уровень принятия решений. Действительно по сравнению с советской эпохой произошло омоложение депутатского корпуса. Среди десяти самых молодых депутатов Государственной Думы – 8 являются представителями политической партии Единая Россия, а 2 – ЛДПР. Система квотирования мест в парламенте для молодежи партией Единая Россия дала положительный результат. Молодым людям в предыдущих избирательных кампаниях при формировании всех уровней представительной власти практически было не возможно выйти на уровень принятия политических решений посредством мажоритарной системы. Отчасти это объясняется отсутствием денежных средств необходимых для организации и проведения собственной избирательной кампании. Другое дело поддержка политической партией, имеющей не только финансовый капитал, но и определенный политический имидж, разделяемый и поддерживаемый определенной частью населения.

Однако идеализировать систему квотирования не следует. Если в Верховный Совет СССР 30% мест резервировалось для женщин по половому признаку, то в настоящее время политическая партия Единая Россия 25% зарезервировала для молодежи. Произошло смещение акцентов. Ставка сделана на молодежь как будущее страны. На наш взгляд, правильнее было бы сделать ставку на профессионализм. Парламент должен состоять из



компетентных лиц способных быстро и эффективно разрабатывать законы, защищая интересы всех социальных слоев российского общества, так и национальные интересы в формировании сильного государства. Общеизвестно, что в советском высшем законодательном органе система квотирования способствовала выходу на уровень принятия решений женщинам зачастую не подготовленных в профессиональном плане к разработке качественных законов. Единственная руководящая и направляющая партия КПСС это инициировала с целью формирования такого парламента, который будет безропотно принимать законы, подготовленные не в стенах высшего законодательного органа, а в партийных кабинетах. Смогут ли молодые депутаты от политической партии Единая Россия: Шлегель Роберт, аспирант Московского гуманитарного университета; Кабаева Алина, спортсмен-инструктор сборной по художественной гимнастике; Захарова Светлана, артистка Большого театра России; Рыков Константин, продюсер ЗАО «Взгляд.ру»; Хоркина Светлана, спортсмен-инструктор школы высшего спортивного мастерства и другие разрабатывать добротные законопроекты покажет время. Вероятность того, что будет манипулирование политическим сознанием молодых депутатов со стороны руководства партий, на наш взгляд, большая. Следует согласиться с точкой зрения профессора Криворученко В.К., что при выборах депутатов по партийным спискам Дума приобрела очерченный политический характер, депутат теряет самостоятельность и самопредставление, подчиняется партийной дисциплине, дает лишь количественное наполнение позиции парламентской фракции. Утрачивается представительство молодежи. Молодой человек не может стать депутатом без воли какой-либо партии<sup>1</sup>. Таким образом, система рекрутирования молодежи в парламент и предоставлением им возможности принятия тех или иных решений это определенная иллюзия, имеющая место среди части политически необразованного населения. Молодые депутаты в большей степени подконтрольны руководству политических партий, нежели молодежным организациям. Поэтому в современном российском обществе есть потребность в создании различных общественных неправительственных организаций, в том числе и молодежных, с целью формирования эффективного гражданского общества, способного оказывать влияние на политическую власть. Особенно это актуально в условиях мирового экономического кризиса, когда определенная часть молодых людей потеряла работу, многие выпускники вузов начинают встречаться с невостребованностью на рынке труда сразу после получения диплома и часть студентов не в состоянии оплатить свое обучение.

---

<sup>1</sup> Криворученко В. К. Социализация молодого поколения в условиях развития демократии и гражданского общества в современной России. Политологический анализ // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 88. – М. : Изд-во Московского гуманитарного университета, 2008. – С. 3–19.

Анализ документов политических партий Единая Россия, ЛДПР, КПРФ, а также выступлений на федеральных каналах их политических лидеров – Б. Грызлова, В. Жириновского, Г. Зюганова в преддверие парламентских выборов в Государственную Думу (декабрь 2007 г.) свидетельствует о том, что в основе механизма молодежной политики лежат различные способы включения и вовлечения молодых людей в политику. Обратим внимание, что руководство данных политических партий изначально определяют нишу для молодежи в деятельности партий. В партийных документах регулирующих деятельность в области молодежной политики выделено два уровня ее реализации – стратегический и тактический. Многие зависят именно от стратегического уровня, но в программных документах политические партии, как правило, ограничиваются общими фразами в отношении будущего молодежи. Например, в программе КПРФ проблемы связанные с российской молодежью осязаются в различных ее разделах. В преамбуле говорится о необходимости «укрепления позиций партии в общественных объединениях, в том числе... молодежных»<sup>1</sup>, во втором разделе программы речь идет о необходимости омоложения партийных рядов, в третьем разделе речь идет о социальной политике в области повышения качества жизни молодежи. Вместе с тем, все вышеуказанные партии отмечают необходимость распространения «общечеловеческих ценностей и идеалов, проектировании нового образа жизни, который органично включал бы все многообразие существующих норм и в перспективе способствовал их развитию»<sup>2</sup>. В современных условиях, с повышением образовательного уровня молодежи. В том числе и благодаря развитию негосударственного сектора в образовании, повышением политической культуры ограничиваться общими фразами не целесообразно. Особенно если есть потребность и желание в действительном воздействии на политическое сознание молодежи. Поэтому руководство политических партий со специалистами в области разработки политических технологий в ближайшее время должны пересмотреть программные документы с целью прояснения своего видения механизма реализации молодежной политики. Это, безусловно, положительно повлияет на расширение численности партий и увеличение сторонников. На тактическом уровне политические партии, как правило, рассматривают расширение электората. Поэтому в своих документах и в выступлениях акцент делается на отстаивание интересов нации в целом, с учетом интересов всех социальных слоев. Большое внимание уделяется электорально активной части населения – молодежи и пенсионерам. Несмотря на очевидную потребность в пересмотре как стратегического, так и тактического уровня в области молодежной политики кардинальных изменений в ближайшее время, по всей вероятности, не произойдет. Так как программные документы, как правило, обновляются в

<sup>1</sup> Программа политической партии КПРФ. – М., 2007.

<sup>2</sup> Родзинский И. М. Молодежь как объект и субъект современных российских партий // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 88. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета. – 2008. – С. 48

преддверии очередных выборов представительных органов власти. Электоральный цикл закончился избранием Президента Российской Федерации в марте 2008 г., поэтому ожидать прояснений в области молодежной политики в документах партий не следует. Вместе с тем, активизация власти в области молодежной политики происходит посредством реализации национальных проектов – «Доступное жилье», «Образование», «Медицина» и т.п. Данные национальные проекты должны способствовать выздоровлению российской нации. Соглашаясь с профессором И.М. Ильинским, что «надо сделать все возможное и невозможное, чтобы молодежь осознала свою миссию отцовства и материнства»<sup>1</sup>. По прогнозу ООН к середине XXI века численность населения России составит 101,5 млн. человек, что на 30% меньше, если сравнивать с настоящим временем. Россия стремительно теряет свое место в мировой демографической иерархии. Существует очевидное несоответствие между населением России и размерами ее территории, протяженностью границ, нуждающихся в ее освоении, неразвитостью поселенческой сети на Дальнем Востоке и Сибири. Во избежание международного конфликта на притязание по отношению к российской территории необходимо не допустить спада населения, с одной стороны, и повышение уровня качества жизни, с другой. Власть сделала ставку на молодежь. И несмотря на то, что все очевидней становится перенесение сроков их реализации в полном объеме о значительной количественной поддержке их молодежью говорят проведенные социологические исследования в столичных вузах Москвы.

Политические партии и государственные организации правильно сделали акцент в настоящее время на молодежь. В частности, первый заместитель мэра г. Москвы Л.И. Швецова назвала работу с молодежью стратегической задачей власти. В своем выступлении на научно-практической конференции «Молодежная политика и молодежное движение в России: 15 лет перемен» она обратила внимание научного сообщества, что «молодежь должна объединяться для разговора с властью и разговаривать на равных». Однако, анализ состояния современного гражданского общества свидетельствует о затруднении диалога между молодежными организациями и политической властью. Выстраивание в стране жесткой вертикали власти с расширением полномочий федерального центра и сокращению самостоятельности в принятии решений на местном уровне противоречит демократическим принципам и не способствует формированию эффективного гражданского общества. В российском обществе четко проявляется лишь декларирование распространения либеральных ценностей, создание условий для формирования различных молодежных организаций. Предоставление им широких возможностей в объединении молодых людей вокруг разрешения острых социально-экономических проблем российского общества, с развитием у молодых людей патриотизма и привитие любви к

---

<sup>1</sup> Ильинский И. М. Молодежь как будущее России в категориях войны. Знание. Понимание. Умение. Фундаментальные и прикладные исследования в области гуманитарных наук. – 2005. – № 3. – С. 17

российской культуре. Но социально-политическая действительность свидетельствует о противоречиях между провозглашенным официально либеральным курсом в стране и реальным положением дел. Однако есть обнадеживающие факты. В декабре 2007 г. на VIII Международной научной конференции «Россия: ключевые проблемы и решения», проходившей в ИНИОНЕ РАН, член-корреспондент РАН, директор Института социологии РАН М.К. Горшков на основе проведенного мониторинга среди российской молодежи сделал вывод о последовательном возрастании числа респондентов, подчеркивающих свою преданность Отчизне. По последнему опросу в 2007 г. такое заявление сделали 80% респондентов. Участие молодежи в парламентских и президентских выборах свидетельствует о росте патриотического сознания.

Вместе с тем, доступ молодежи в политическое лидерство в современной России более успешен посредством их участия с политическими партиями. Поэтому деятельность молодежных лидеров становится подконтрольна руководству политических партий. Говорить о наличии либеральной идеологии в современном российском обществе еще преждевременно. Можно с уверенностью утверждать, что при формировании молодежной политики, как со стороны государственных структур, так и отдельных политических институтов, в частности, политических партий прослеживаются консервативные тенденции, которые являются отчасти препятствием на пути быстреего построения общества с доминированием либеральных цепностей.

*Бойко А. П.<sup>1</sup>*

### **Социальные коммуникации в молодежной политике России**

Современная социально-политическая действительность российского общества свидетельствует об активизации деятельности политических партий в области молодежной политики с целью расширения своего электората и омоложении рядов партии. Это обусловлено, в частности, кардинальными изменениями технологии организации и проведения выборов в высший законодательный орган страны – Федеральное Собрание РФ. Возникает научная потребность в осмыслении технологий проводимыми ведущими российскими политическими партиями с молодежью.

Прежде чем рассмотрим молодежную политику, считаем целесообразным, обратиться к понятию «политика». Как известно, французский политолог Р. Арон определял политику как «программу. Метод действия или сами эти действия, осуществляемые человеком или группой людей по отношению к одной проблеме или совокупности проблем, стоящих перед обществом»<sup>2</sup>. Понятие «политика» является родовым по отношению к

<sup>1</sup> Кандидат философских наук, доцент кафедры социальной и политической философии, Московский гуманитарный университет.

<sup>2</sup> Арон Р. Демократия и тоталитаризм. – М., 1993. – С. 21–22

понятию «молодежная политика». В свою очередь молодежная политика – это сложная, многогранная система отношений в которой можно выделить относительно самостоятельные структурные элементы:

- совокупность идей, концепций, принципов, функций, приоритетов, основных направлений, стратегии и тактики социального развития молодежи;

- отношения между молодежью и другими субъектами социально-политического процесса складывающимися по поводу формирования и осуществления молодежной политики (особое внимание необходимо обратить на политическую социализацию);

- политические и управленческие решения принимаемыми компетентными властными органами в контексте молодежной политики.

Молодежная политика представляет собой многоуровневое образование. Она осуществляется на всех уровнях социального управления – национальном (федеральном), региональном, муниципальном и осуществляется различными управленческими субъектами (государством и его органами, муниципалитетами, корпорациями и общественными объединениями). В современной политической науке под молодежной политикой политических партий понимается их деятельность, имеющих целью определенным образом воздействовать на политическую социализацию и политическое развитие молодежи. В научном сообществе принято выделять два основных методологических подхода. Проясняющих сущность молодежной политики политических партий. Первый рассматривает молодежную политику как часть общей политики политических партий, которая осуществляется в режиме субъектно-объектных отношений в политическом процессе. Второй подход предполагает понимание молодежной политики на основе многосубъектности и рассматривает ее как разновидность социального партнерства. Данный подход вызывает интерес, так как молодежи предлагается субъектная позиция, поэтому деятельность политических партий как агента социализации не может сводиться к патернализму и чаще речь идет о равноправном диалоге. Согласимся с точкой зрения Л.С. Пастуховой, которая на основе анализа политического участия молодежи в молодежных парламентах, политических партиях и других молодежных организациях приходит к выводу, что молодежи для введения равного политического диалога со всеми участниками политического процесса не достаточно опыта. Вместе с тем, современная российская молодежь является активным субъектом политики и считает, что достижение целей, интересов молодежи во временном промежутке будут быстрыми и эффективными, когда молодежь сама будет оказывать влияние на принятие политических решений. В данном подходе молодежную политику можно рассматривать как самостоятельный феномен политической жизни представляющий интерес для руководителей политических партий, которые при партийном строительстве, а также определении стратегии и тактики, учитывая

характерные особенности современной молодежи, смогут решить главную задачу – выход на властный уровень.

В современной науке политическими технологиями называют методы решения социально-политических проблем, выработки политического курса, ее реализации, осуществления практической политической деятельности. Чтобы лучше понять специфику политических технологий, вначале уточним, какие политические задачи в рамках партийной политики достигаются благодаря ним:

- укрепление общественного и политического статуса политических партий и политических лидеров. Современные партии и политики, чей статус определяется в ходе выборов, однозначно нуждаются в поддержке населения, в том числе молодого поколения;

- создание благоприятных условий для деятельности политической партии путем конструирования в массовом политическом сознании их привлекательного образа. Любая политическая организация заинтересована в том, чтобы граждане видели в ней компетентную и адекватную политическую силу, которая способна разрешить острые социально-экономические вопросы. Только в этом случае её политические решения будут восприниматься в обществе, как обоснованные, претендующие на общественную поддержку. Каждая политическая организация, чтобы выиграть в острой конкурентной политической борьбе, нуждается в поддержке избирателей, но для этого ей нужно, чтобы массы видели в этой организации последовательного защитника их интересов, доверяли ей. Вот почему без решения указанной задачи политическим организациям практически невозможно всерьез рассчитывать на политический успех;

- расширение числа сторонников той или иной политической программы, политического проекта. Общим местом для рассуждения о роли политических партий в нашем обществе стал тезис о невосприимчивости не раз обманутых масс к партийным программам и проектам. Следовательно, необходимо не только детально прорабатывать программные установки, акцентируя внимание на ожидания людей, их ценностные ориентации и настроения, но следовать принципу жёсткой социальной ответственности за выполнение этих проектов;

- формирование электоральных предпочтений населения. Практически все политические силы, партии уже поняли огромную значимость указанной задачи. Жесткая конкуренция вынуждает их совершенствовать технологии борьбы за голоса избирателей;

- мобилизация масс для политической поддержки. Для решения конкретных политических задач политическим партиям требуется демонстрация массовой поддержки, например проведение пикетов, акций протеста, митингов, шествий и т.п. Организация массовых выступлений актуальна не только для оппозиционных, но и для правящих сил, если последние желают показать уровень доверия людей к проводимой политике. В демократическом государстве людей нельзя заставить выйти на улицы, но

их можно убедить, побудить это сделать. Вот почему эта задача относится к сфере политических технологий.

Специфика всех этих задач заключается в том, что для их реализации субъект партийной политики не может воспользоваться властными полномочиями, не может издать указ или принять закон, не может прибегнуть к принуждению. Объект политического воздействия находится вне зоны статусного подчинения субъекта, т.е. он не обязан (по закону, по установлению, по официальному статусу) любить или ненавидеть политическую партию или политического лидера; в кабине для тайного голосования он свободен в своем выборе и он может примкнуть к любой политической организации, разрешенной в стране, и т.д. Политические технологии отличаются тем, что их носитель (в данном случае политическая партия) не может опереться на право «легитимного насилия» и на свои статусные ресурсы для достижения политических целей; не может принять закон или иное распоряжение, обретающее обязательный характер, а поэтому вынужден прибегать к иным формам и методам воздействия на предполагаемый объект воздействия.

Эффективное использование политических технологий помогает политическим париям укреплять свои позиции на политической арене, одерживать победу в конкурентной борьбе, усиливать влияние на массы. Очевидно, что эти задачи очень важны для политических партий, стремящихся к реализации своих планов, политических программ и проектов. Однако отношение общества к этим задачам всегда будет неоднозначным, потому что за ними проступают корпоративные и личные амбиции, групповые интересы субъективные цели. Вот почему эти задачи обычно не афишируются. Вряд ли можно представить себе политическую кампанию, где в качестве открыто декларируемой цели было бы провозглашено повышение авторитета лидера партии или дискредитация политических противников, лоббирование своих финансовых инвесторов или влияние на политических союзников. Отсюда наблюдается деление на чистые и «грязные» политические технологии. В последнем случае речь идёт о манипулировании общественным мнением и действиями избирателей. Природа манипуляции состоит в наличии двойного воздействия – наряду с посылаемым открыто сообщением манипулятор посылает адресату «закодированный» сигнал, надеясь на то, что этот сигнал разбудит в сознании адресата те образы, которые нужны манипулятору. Это скрытое воздействие опирается на «неявное знание», которым обладает адресат, на его способность создавать в своем сознании образы, влияющие на его чувства, мнения и поведение. Искусство манипуляции состоит в том, чтобы пустить процесс воображения по нужному руслу, но так, чтобы человек не заметил скрытого воздействия. Не ставя своей задачей специально проанализировать соотношение чистых и «грязных технологий» в партийной политике, в том числе молодёжной политике, следует отметить, что разница между этими двумя видами политтехнологий часто бывает размытыми, и зачастую определяется тем, в чьих интересах применяется та или иная



технология. Так, например, знаменитое обращение к молодым избирателям «Голосуй - или проиграешь» в ходе президентских выборов 1996 года было, скажем так, не совсем корректным, но оправдывалось тогда и потом интересам сохранения политической стабильности, стремлением не допустить поворота общественного развития назад.

Всё выше сказанное иллюстрирует значимость молодежной политики для того, чтобы молодёжь как часть общества способствовала той или иной политической партии выступить в качестве ведущей политической силы претендующей на власть. Однако для этого сама молодёжь должна вызывать интерес со стороны политических партий. Можно сказать, что обязана сложиться особая социально-политическая ситуация, в которой фактор молодежи может иметь соответственное значение.

Каждая общественно-политическая организация приходит к открытию для себя значимости молодёжной политики по разному, однако существуют, на наш взгляд, три причины, которые делают молодёжную политику универсальной политической технологией. Среди этих причин следует отметить, во-первых, значительный электоральный потенциал молодёжи; во-вторых, привлекательный образ молодёжи как субъекта будущего; в-третьих, специфический характер политической мобилизации молодёжи.

Первая среди этих причин заключается в том обстоятельстве, что молодёжь представляет собой один из самых многочисленных, но и наиболее проблемных сегментов электорального поля. На молодёжь в России сегодня приходится 23 % электората<sup>1</sup>, что в численном выражении составляет 25 млн. человек. Избирательным правом обладают не все молодые люди, а только начиная с 18 лет. Специфика социализационного процесса в этом молодёжном возрасте заключается в том, что он осуществляется на фоне расширения и усложнения жизненных проблем. Мир молодого человека всё более индивидуализируется, посредством приобретения собственных идеологических и политических пристрастий и ориентаций. У значительной части молодёжи эти процессы сопрягаются с кризисом прошлой детской идентичности (во многом сформировавшейся под влиянием родителей и близких), отторжением от большого общества, недоверием к социальному опыту старших поколений.

Что касается электорального поведения, то имеет смысл рассматривать проблемы двух групп молодёжи. Первая группа - это молодые люди 18-24 лет, когда они только оканчивают школу или училище и вступают в самостоятельную жизнь, когда они еще не обременены заботами о семье, о добывании хлеба насущного. И они в этот момент попадают под наибольшее воздействие разных источников информации извне, в том числе средств массовой информации, и, соответственно, формируют свои политические воззрения.

Следующий этап, который стоит здесь учитывать - это 25-30 лет. То есть это люди более взрослые, у них появляются заботы, связанные с

---

<sup>1</sup> Молодежь Российской Федерации: положение, выбор пути. - М., 2000. - С. 106.



профессиональной реализацией, они получили образование, у них появляется семья. То есть это этап перехода к зрелости, когда человек уже приобрел профессию, некоторое положение в обществе и, соответственно политические взгляды у него уже в той или иной мере сформировались, приобрели некоторые качества. В частности, одним из таких качеств является крайне слабая вовлечённость зрелого молодёжного электората в политические процессы. Гражданский потенциал старшего возраста молодёжи практически абсолютно не используется, хотя, именно, эта категория представляет собой весьма влиятельную часть молодёжного электорального поля в целом. Ситуацию можно и нужно изменять путём не отдельных ситуационных действий, а системной деятельностью в рамках молодёжной политики в интересах общества в целом и политических партий как части этого общества.

Для того чтобы молодёжь могла стать объектом партийного интереса, необходимо общество, в котором «молодости» приписывались бы некие позитивные свойства и характеристики. Таким является современное общество. Современное общество – это не только общество, существующее сегодня, это общество, которое именуется «новым», и во главу угла ставится новизна, обновление, перемена. И молодости, в связи с этим, приписывают уже не только и не столько неопытность и незрелость, сколько наоборот – внесение свежей струи в социальную и политическую жизнь. Общим знаменателем всех этих тенденций является противопоставление молодости и повизны, старым и косным политическим взглядам. Молодёжь воспринимается как совокупный обладатель будущего. Будущее – это время, принадлежащее молодым. Тому, за кем идет молодёжь, принадлежит и будущее, а будущее будет таким, каким его сделает молодёжь. Политическая организация, выступающая в качестве представительницы молодёжи, оказывается в политическом мире в привилегированном положении, поскольку несёт дух обновления и перемен.

Однако молодёжная политика потому и является универсальной политической технологией, что с её помощью осуществляется реализация программных целей всех политических партий. Цель любой политической технологии – сделать политику возможной. Поэтому реальная молодёжь интересуется политические силы с другой стороны - как раз теми своими свойствами, которые считаются недостатками молодости – это отсутствие опыта, это недостаточное владение собой, это неопределённый социальный статус. То есть, за пределами идеальной «молодости мира», реальный политтехнологический интерес представляют собой как раз те качества молодёжи, которые воспринимаются как свидетельство ее неполноценности, по сравнению с «взрослой» жизнью. Главным из этих качеств является то, что молодёжь является общественной группой, члены которой имеют неопределённый социальный статус. Не низкий и невысокий статус, а именно неопределённый, причем эта неопределённость является временной, до достижения определенного возраста, когда она сменяется отчетливо идентифицированной сословной позицией, определенными

професійними інтересами, значительно меншею соціальною мобільністю. Определенность соціального статусу значительно знижує і політичну мобільність старших вікових груп, – вони підтримують лише ті політичні сили, які готові реалізувати їх конкретні інтереси, перше за все, соціально-економічного плану ввиду негативних тенденцій викликаних світовим економічним кризисом.

*Головащенко О. С.<sup>1</sup>*

### Соціальна держава на сучасному етапі розвитку

Зародження і розбудова соціальної державності у західноєвропейських країнах є результатом тривалого історичного процесу. Однією із закономірностей його розвитку стало розширення кола і змісту функцій держави за рахунок доповнення їх традиційного переліку соціальними функціями, що наочно відображає динаміку структури державних витрат. Не обійшов цей процес і Україну.

Зміни, що відбулись наприкінці ХХ ст. в Європі, спричинили необхідність подальшого реформування соціальної правової держави. Чим складнішим стає державно-правове життя в Європі, тим сильніше зростає напруженість між національними державами та наднаціональними європейськими інституціями, що вимагає знайти відповідь на питання: якою має бути майбутня Європа, концепція якої формується, з одного боку, під впливом федералістських поглядів, а з іншого – національними інтересами. Разом з тим, спостерігається усвідомлення необхідності удосконалення сучасних держав і на національному рівні.

Нині стає дедалі очевиднішим, що сучасний етап розвитку соціальної державності відбувається під значним впливом вимог глобалізації світової економіки. Внаслідок її розвитку здатність національних держав самостійно формувати і реалізувати власну соціальну політику зменшується. Крім того, пріоритетним напрямком внутрішньої і загальноєвропейської політики стає підвищення конкурентоспроможності національних економік, що закономірно потребує скорочення соціальних витрат, певного обмеження соціально-економічних прав людини. Якщо ж національна держава хоче зберегти власну легітимність і функціональність, їй доводиться пристосувати свою національну стратегію соціально-економічного розвитку до глобальних вимірів.

Разом з тим, останнім часом спостерігається усвідомлення необхідності удосконалення та розвитку існуючих моделей соціальної держави саме на національному рівні. Держава повинна стати модернізованим варіантом держави добробуту, на яку покладена креативна роль у суспільному

---

<sup>1</sup> Молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, кандидат юридичних наук.

розвитку. Така держава має пом'якшувати суспільну нерівність, а також заохочувати ініціативу особистості.

Зміна очікувань від соціальної держави полягає у тому, що на противагу патерналістським функціям держави на перший тут план висувається нове завдання – навчання, професійної підготовки, перепідготовки і орієнтації населення на участь у продуктивній праці, що, з одного боку, ідеально вписується в неоліберальні концепції «самопоміги» і «підвищення конкурентоспроможності всього суспільства», з іншого – виглядає досить людиноцентрично, оскільки відповідає завданням розвитку людського потенціалу.

Наприкінці ХХ ст. в країнах Східної Європи виникло прагнення до здійснення нового соціально-економічного розвитку, основними напрямками якого були: індустріалізація та інформатизація суспільства, впровадження заходів щодо збереження довкілля, демократизація, підвищення соціального добробуту населення, забезпечення доступної якісної освіти і охорони здоров'я, розширення сфери свободи людини тощо. Водночас на прикладі східноєвропейських країн була доведена неефективність сліпого копіювання моделей модернізації країн Заходу, що підкреслило необхідність пошуку нових рішень. Власне шлях економічної лібералізації та політичної демократизації, який орієнтувався на запозичення моделей західних демократій, виявив низку негативних наслідків, серед яких соціальне розшарування та поляризація суспільства за рівнем прибутків, стрімке зменшення частки середнього класу, зростання апатії та відчуженості громадянського суспільства тощо.

Враховуючи складність швидкої і повноцінної реалізації ознак соціальної держави в суспільстві, яке перебуває у стані розбудови демократичної, правової держави, ринкової економіки, позитивного значення набуває вже сам факт прагнення держави набути ознак соціальної. У результаті сьогодні в Україні, на нашу думку, більш коректно говорити про соціально орієнтовану державу, особливо враховуючи наслідки світової економічної кризи, яка охопила увесь світ і хоча вдарила передусім по економічній сфері, але автоматично запустила механізм нищівної руйнації соціальної сфери. Водночас категорія «соціально орієнтована держава» залишається досить умовною, оскільки не містить чіткі критерії віднесення тієї чи іншої держави саме до соціальної, а також не розкриває її співвідношення з правовою і демократичною державою.

*Кельчина Н. В.<sup>1</sup>*

### **Некоторые проявления гендерной политики в российских СМИ**

Преимущественно негосударственные СМИ являются одним из элементов гражданского общества. Возрастание роли средств массовой

<sup>1</sup> Старший преподаватель кафедры гражданского права, Институт деловой карьеры, г. Москва.

информации и коммуникации связано с политической модернизацией российского общества, становлением качественно новых институтов государственной и политической власти, правового государства и гражданского общества, реальным проявлением политического плюрализма. Исходя из этого, встает проблема качества материалов освящаемых СМИ, их адекватности современному российскому обществу и потребностям граждан.

Роль СМИ в социально-политической жизни – многоплановое явление. В зависимости от целевых установок деятельности СМИ может проявляться с различными акцентами – пропагандистском, просветительском, проблемно-аналитическом, имеджменологическом и т.п.

Согласно проведенным социологическим исследованиям в начале третьего тысячелетия можно с уверенностью констатировать тот факт, что СМИ оказывают существенное влияние на состояние человеческого фактора, проводимые государством и обществом преобразования, на формирование и направленность социальной активности личности и социальных групп, на характер связи населения страны с властью.

Если проводить анализ между современными СМИ и аналогичными советского периода, то с уверенностью можно констатировать принципиальное различия. В современных СМИ нет безапелляционной критики так называемого буржуазного образа жизни, налицо плюрализм в изложении и подачи материала. Если в советский период СМИ были исключительно ведомственные и принадлежали государственно-партийным организациям, то современные СМИ принадлежат авторским коллективам, корпорациям, бизнесменам. Хотелось бы обратить внимание на принципиальное отличие – конкурентоспособность. При существовании реальной оппозиции официальной власти и функционировании многопартийности актуальным стало соотношение независимости и ответственности в деятельности СМИ. Заметим, что чем больше независимости, тем выше ответственность. СМИ в современном обществе должны способствовать формированию демократического политического режима. Поэтому важен контроль не только со стороны государственных органов, но и гражданского общества. Вместе с тем, хотелось бы обратить внимание, что женщин возглавляющих СМИ как в советский период, так и в современный период практически нет, несмотря на то, что женщин журналистов больше, наряду с учителями и врачами. Это означает, что при формировании материала в СМИ на подсознательном уровне иногда может доминировать патриархальный подход к подаче материала. Это говорит не только о не совершенстве гражданского общества, но и о культуре россиян.

Если в советский период СМИ освящали материал только однолинейно с проведением партийного курса направленного на строительство социализма, то современные СМИ не являются агитаторами политической власти. Некоторые СМИ стремятся заставить власть действовать в соответствии с интересами определенных бизнес элит, что на практике может привести к подрыву авторитета политической власти в определенной части российских граждан.

Трансформация функций СМИ проявляется во всех сферах и отраслях политики, прежде всего, в общественно-политическом процессе, избирательных кампаниях, реализации политических решений и проектов. Обратим внимание, что наиболее активное проявление этого процесса происходит во время проведения избирательных кампаний представительных органов власти, где появились новые профессиональные сферы – политический консалтинг, политическая реклама, политический маркетинг, политическое манипулирование. И СМИ формируют отрицательный образ женщин, если они заняты в крупном или среднем бизнесе. Контент-анализ проведенных ведущих российских газет – «Известия», «Коммерсант», «Московский комсомолец» за 2007 г. позволяет с уверенностью констатировать тот факт, что СМИ при подаче материала о женщинах в бизнесе подчеркивают их неудовлетворенность в кругу семьи. Часто, прибегая к негативным сравнениям женщин политиков, например, с В. Наводворской которая вызывает негативные ассоциации в сознании большей части россиян.

Как известно, отношения полов составляют важную часть современной динамично развивающейся цивилизации, под воздействием глобализации. Журналисты, освещающих острые социально-экономические, политические, культурные вопросы, активно оказывают воздействие на общественное сознание и способствуют формированию новых образов мира и новых форм поведения.

Изменения в положении СМИ естественно потребовали и изменения в законодательстве. Российское законодательство в области СМИ соответствует «Виндухукской декларации» принятой 3 мая 1991 г. в столице Намибии, в которой были провозглашена свобода прессы, ее независимость от государственной власти и плюрализм. Вместе с тем, анализ правовых оснований деятельности СМИ и механизмы их реализации выводят на первый план морально-этические правила. В российских СМИ преобладают субъективные пристрастия, коммерческие интересы, произвольные интерпретации событий и явлений, апологетика групповых экономических и социальных интересов. В современном российском обществе остро встает проблема «грязных технологий». Например, не предоставление равных возможностей в СМИ кандидатов в представительные органы власти. Например, кандидат в президенты И. Хакамада имела меньше эфирного времени, нежели кандидаты мужчины от так называемой партии власти. Так как, общеизвестно, что есть определенный процент электората, который отдаст свои голоса на выборах по гендерному измерению. Поэтому СМИ косвенным образом оказывают поддержку кандидатам мужчинам.

## Государство как феномен политической культуры

В иерархии общественных связей политико-властные и административно-управленческие отношения, реализуемые государством, занимают доминирующие позиции. С точки зрения системного подхода государственная власть выполняет в качестве важнейшей своей задачи интегрирующую функцию, она призвана нести ответственность за функционирование различных социальных взаимодействий как элементов общества в целом. На этот момент исследователи политических процессов давно обратили внимание. Так, уже у Аристотеля находим формулировку важного для современного системного подхода вывода о том, что "... во всем, что, будучи составлено из нескольких частей, непрерывно связанных одна с другой или разъединенных, составляет единое целое, сказывается властвующее начало и начало подчиненное. Это общий закон природы"<sup>2</sup>. Греческий философ четко фиксирует иерархическое устройство окружающего мира и принципиально разное положение, занимаемое элементами, составляющими ту или иную систему. Причем среди элементов системы он выделяет так называемое властвующее начало, которому и придается значение субъекта управления и регулирования той или иной системой в целом. Таким образом, политико-властные отношения присутствуют и пронизывают всю ткань социальной материи, обеспечивая целостность различных ячеек и общества в целом. Теснейшая вплетенность властной доминанты в ткань исторического развития позволяет рассматривать государство как явление человеческой культуры, посредством которого осуществляется властвование управление, регулирование.

В данной статье мы остановимся на вопросе о том, в связи с чем становится возможным рассматривать государство не только творением человеческой культуры в целом, но и феноменом политической культуры. Проблема состоит в том, что многообразные проявления государственной активности далеко не всегда имеют признаки "политического"?

Социальное управление как отношение по своему содержанию направленное на эффективное целедостижение, в социальной практике, как правило, дополняется властной составляющей, воздействием на поведение объектов в желаемом направлении даже вопреки их воле. Там, где говорят о социальном управлении, можно утверждать о наличии определенной, познанной или сформулированной цели. Достижение этой цели предполагает концентрацию ресурсов, подчинение (установление и поддержание иерархии, то есть существование властных отношений) различных социальных интересов задаче достижения этой цели. Социальное управление превращается тем самым не только, в своего рода технологический процесс, где субъект и объект детерминированы

<sup>1</sup> Доктор политических наук, профессор, Московский гуманитарный университет

<sup>2</sup> Аристотель. Сочинения: В 4-х т. Т. 4. М., 1984. — С. 382.

технологией достижения цели, но, это, как правило, и технократический феномен. То есть, в социальном управлении как практическом феномене субъекту придаются и властные полномочия.

Объективной основой интеграции управленческих и властных отношений является теснейшая переплетенность в реальном мире двух феноменов: свободы, как познанной необходимости и свободы от необходимости. Свобода от необходимости порождает хаос и потребность не только в регуляции, но и в жестких властных взаимодействиях ради целостности системы.

Кроме того, чем сложнее объекты для познания и управления (например, общество в целом, государство) и объекты, для которых формулируется цель, тем более вероятна ее отчужденность от многообразных интересов, тем сложнее взаимоувязывание интересов социальных субъектов, тем больше возникает необходимость использования властных механизмов продвижения к этой цели. Процесс управления, вся структура управленческого взаимодействия выстраивается на иерархии целеподчинения, цель выстраивает всю систему управленческих отношений. Однако отчужденность цели от интересов элементов социального объекта управления требует усиления статусных позиций субъекта управления.

Функция властного ресурса, дополняющего, а иногда и заменяющего управление, заключается в том, чтобы в хаотичном, всегда ускользающем от истины мире, опираясь на механизмы господства-подчинения, брать риск принятия решений и достижения спрогнозированных целей то ли на основе предыдущего опыта и знаний, то ли на основе интуиции и т.п. Когда мы говорим о легитимации власти, в отличие от управления, то речь идет об оценке таких качеств лидера, как: способность брать на себя риск, рационализировать и проводить свою волю в условиях гипотетической картины мира, видеть за принятием политических решений их морально-этический смысл, то есть нацеленность на утверждение порядка, справедливости, благосостояния. Как верно заметил О.Шпенглер, "прирожденный государственный деятель находится по другую сторону истины и лжи"<sup>1</sup>.

Таким образом, ресурсом усиления позиций субъекта управления в условиях социальных неопределенностей как раз и выступает власть. Властвование и управление как социальные феномены взаимосвязаны, переплетены, взаимодополняемы, но могут приходить и приходят в противоречие. Объект может быть успешно подчинен субъекту властными полномочиями, но управленческая цель не достигнута. И это еще раз подчеркивает необходимость теоретического различения сущностных моментов двух составляющих в технократическом управлении и поиска балансов власти и управления.

---

<sup>1</sup> Шпенглер О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. Т.2. Всемирно-исторические перспективы. М., 1998. – С.469.

Во властно-управленческих отношениях, как технократических, четко фиксированным является центр (субъект) принятия решений, в котором интегрированы управленческие и властные полномочия. Во властно-управленческих отношениях управленческие технологии дополняются волей, силой, правом, манипулированием и др. Во властно-управленческих отношениях прямые связи реализуются не только через манипулирование, страх, авторитет и т. д., но и через систему административных приемов и императивных норм. Парсонс называет эту систему взаимодействий управляемым принуждением<sup>1</sup>. Социальное управление, следовательно, как технологический процесс дополняется властными отношениями. И в этом смысле на практике мы имеем своего рода властноуправленческие отношения. В той мере, в какой властные отношения в этом процессе начинают доминировать над управленческими, можно говорить о властных отношениях.

Такого рода управление в современной политологической литературе часто характеризуется как политическое управление. На наш взгляд, мы имеем дело с властным управлением, но не политическим. И далее мы попытаемся обосновывать это положение.

Политика как социальное отношение характеризуется свободой субъектов в выборе целей и ценностей и поиском согласия (поиск согласия может приобретать остроконфликтные формы и тогда регуляция замещается властью) в их взаимодействиях и определении общезначимого блага. Именно в этом, проявляется суть политики и политического взаимодействия.

Известны довольно распространенные толкования политики, с одной стороны, ее широкая трактовка, представителем которой выступает Т. Парсонс, утверждая, что: "Мы рассматриваем какое-то явление как политическое в той мере, в какой оно связано с организацией и мобилизацией ресурсов для достижения каким – либо коллективом его целей"<sup>2</sup>. Согласно такой трактовке политика существует в деятельности самых разных организаций, поскольку они занимаются мобилизацией ресурсов для достижения коллективных целей.

Но как нам представляется, Т. Парсонс дает такую трактовку политики, которая не позволяет различать природу управления и властвования, а тем самым и природу самой политики, специфику властной мобилизации ресурсов в отличие от политической. Следует видеть что, организация и мобилизация ресурсов осуществляется различными методами, в том числе и неполитическими. Мобилизация ресурсов и достижение коллективных целей может осуществляться управленческими, властными и политическими технологиями, либо их совокупностью.

В реальном потоке социального взаимодействия эти аспекты тесно переплетены, но, еще раз подчеркнем, их необходимо различать.

<sup>1</sup> См.: Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1998. – С. 30.

<sup>2</sup> Там же. С.30.



Далее, необходимо отметить, что обществе помимо деятельности по приобретению и использованию власти (М. Вебер), осуществляется деятельность по согласованию интересов и выработке консенсуса. На этот аспект политики обращают внимание сторонники, к примеру, дескриптивной трактовки политики, считая, что политика – “это общественная деятельность, направленная на обязательное регулирование общественных конфликтов с помощью ценностей”<sup>1</sup> (Х. Арендт, Г. Лембрух, Ю. Хабермас). В этом же русле рассматривает политику Ж. М. Денкен. “В своем специфическом употреблении термин “политика” подразумевает все явления, в отношении которых существует альтернатива действия и, следовательно, возможность выбора”<sup>2</sup>. Представленное толкование политики нашло заостренное выражение в концепции немецкого политолога К. Шмитта. Он пишет: “Специфически политическое различие, к которому можно свести политические действия и мотивы, – это различие друга и врага. Оно дает определение понятия через критерий, а не через исчерпывающую дефиницию или сообщение его содержания. ...Враг не конкурент и не противник в общем смысле. Враг также и не частный противник, ненавидимый в силу чувства антипатии. Враг –...это только борющаяся совокупность людей, противостоящая точно такой же совокупности. Враг есть только публичный враг, ибо все, что соотносено с такой совокупностью людей, в особенности с целым народом, становится поэтому публичным”<sup>3</sup>. В этих толкованиях политики важно подчеркнуть следующее. Здесь политика выделяется из области различных управленческих и властных взаимодействий. Политика возникает там, где есть проблемы, созревшие и осмысленные в обществе как альтернативы. Политика есть преодоление альтернативного состояния.

В управлении цель, как отмечалось выше, определена. Для политики характерно то, что здесь цель (цели) определяется, здесь осуществляется поиск выхода из альтернативной ситуации. Когда цель определена (преодолена альтернативность), можно сказать что политика ушла. Пришло время управления. Чем дольше затягивается процесс выхода из альтернативного состояния, тем более затруднений для управления. А иногда оно становится невозможным. В основу управления положена рациональность, в основе политики лежат интересы, воля суверенных субъектов взаимодействия. Последние, как правило, иррациональны. Интересы – это не только факт объективного мира, но и психологическое явление<sup>4</sup>.

Все сказанное требует различать в деятельности государства управленческие, политические и властные взаимодействия. Лишь с учетом этого можно понять проблему, которую сформулировал Д.Белл. В своей знаменитой работе “Грядущее постиндустриальное общество” он пишет:

<sup>1</sup> Зарубежная политология. – М., 1998. – С. 185

<sup>2</sup> Денкен Жан-Мари. Политическая наука. – М., 1993 – С. 25.

<sup>3</sup> Шмитт К. Понятие политического // Антология мировой политической мысли. – Т 2. – С. 293 –295.

<sup>4</sup> См.: Лавриненко В.Н. Проблема социальных интересов в ленинизме. – М., 1978. – С. 178 –180.

“Одной из проблем большого общества, которое стремится осознать свои цели, является взаимодействие, если не столкновение, между “рациональностью” и “политикой”. ...Создать “групповую теорию” экономического выбора, мы, по-видимому, не в состоянии”. И далее: “политика ... всегда опережает рациональное и часто идет с ним вразрез”<sup>1</sup>.

Вместе с тем, следует видеть, выход из альтернативного состояния может осуществляться различным образом. Процедура выбора может быть монополизирована политической элитой, государством, партией, президентом и др. В таком случае - имеем дело с властвованием, а не с политикой. Этот выбор, подкрепляемый силой, законом и т.п., постепенно может вводиться в русло управления.

Выход из альтернативного состояния может быть найден на путях политики, то есть согласования интересов различных социальных групп, сближения альтернативных позиций, уступок противоположных сторон и выхода из конфликтного состояния. Вместе с этим политическая проблема переходит в плоскость управленческую.

Следовательно, понятие “управление” у разных исследователей приобретает характер политического в зависимости от понимания ими политики.

Так политическое управление одни авторы определяют как управление, “обеспечивающее господство имущего класса” (Андреев С. С.), другие – как “функционирование в обществе таких политических механизмов, в которых субъекты и объекты связаны отношениями управления – власти и обратной связи” (Шабров О.Ф.), третьи – как “совокупность отношений в процессе реализации интересов по поводу политической власти, представленной на государственном уровне” (Филянина И. М.), четвертые – как “процесс выработки, реализации властно-управленческих решений...”, как “целеориентированное управление людьми, процессами и системами”, как “процесс целеполагания и управления достижением поставленных целей” и т.д.

На наш взгляд, столь разноречивые трактовки политического управления, обусловленные многообразием понимания политики, приводят к смешению управления, власти и политики, не дают возможности различать процессы политического управления, государственного управления, политического властвования.

Однако и теория и практика настоятельно требуют спецификации понятий власть, управление, политика, политическое управление. К примеру, проблема поддержки той или иной формы собственности с целью повышения производительности труда, защиты национального рынка, обеспечения независимости от иностранных рынков и тем самым защиты национальной безопасности – все это требует разработки определенных

---

<sup>1</sup> Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. – М., 1999. – С.415, 490.

законов, определения бюджетных возможностей, механизмов реализации и достижения поставленных целей.

Эта проблема может быть описана и реализована посредством управленческих технологий: формулировка цели (целей), сбор и анализ информации, разработка решения, организационно-практическая работа по достижению целей. Эта проблема может быть описана и осуществлена посредством властных технологий, реализации поставленных задач на основе принципов господства-подчинения. Сила, манипулирование, авторитет, право, воля группы, находящейся у власти – все это может выступить основой, посредством которой достигается цель. Управление здесь становится властным управлением в той мере, в какой оно дополняется или замещается отношениями подчинения, насыщается властью, каким бы образом мы не понимали последнюю: то ли как способность принимать и навязывать решения, которые обязательны (Т. Парсонс), то ли как любую возможность проводить внутри данных социальных отношений собственную волю (М.Вебер).

И, наконец, эта проблема может быть описана на языке технологий политики, в основе которых согласование интересов государства, общества, производителей, потребителей, экспортеров, импортеров и др. Понятно, что согласование, то есть процесс регуляции - это не управление. А управление - это не согласование, не регулирование. Согласование может предшествовать управлению и согласованная цель, пути и средства ее достижения могут стать основой управления.

История, как подчеркивал О. Шпенглер, есть «... два рода судьбы, два рода войны, два рода трагизма: общественные и частные. Ничто не в состоянии уничтожить в мире эту противоположность»<sup>1</sup>. Именно здесь кроются истоки и власти и политики - в необходимости отыскивать и утверждать пути сосуществования частного и общего (группового). Но различие власти и политики в том, что «политика заключена в споре; в противном случае она становится принуждением»<sup>2</sup>, то есть властвованием.

Социальное взаимодействие приобретает характер властеотношений, (властвования) там, где общественные отношения упорядочиваются посредством властного принципа, принципа господства-подчинения<sup>3</sup>. Властвование проявляется особенно рельефно тогда, когда социальные интересы входят в конфликт, когда они посягают на другие интересы и на общий интерес. Там, где общий интерес (цель) монопольно формулируется государством, партией, политической элитой, которые затем организуют деятельность по реализации-достижению этого интереса (цели) – там проявляется природа и специфика властного управления. В этой связи характерными являются представления об односторонне властных отношениях между субъектом и объектом управления, «... субъект

<sup>1</sup> Шпенглер О. Закат Европы. – М., 1998. – Т.2. – С. 343.

<sup>2</sup> Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. – С. 490.

<sup>3</sup> Господство выступает как институционализируемая власть, как право одних властвовать над другими. См.: Массинг О. Господство // Полис. – 1991. – С. 107.

управления формирует и реализует “государственную волю”, а объект подчиняется ей”<sup>1</sup>. Примеров подобного властвования-управления как в теории, так и на практике достаточно. Начиная с платоновских государственных утопий многие и многие социальные проекты жестко формулировали желаемое состояние и пути общественного развития. В XX веке в ряде стран была предпринята попытка реализации социалистического проекта на основе “познанной истины” и сформулированной хотя бы и в общих чертах цели. Обществам в десятках стран навязывалась цель, к ней шли казалось бы стройными рядами, под руководством партии-государства, но так и не дошли. То ли цель оказалась не так привлекательна, то ли в пути случились непредвиденные отклонения.

Но суть провала в том, что продолжали властвовать и управлять там, где необходимо было осуществлять политику. Апофеозом властвования и государственного управления выступали такие этапы, как: ликвидация эксплуататорских классов в СССР к середине 30-х годов, построение социализма, хрущевская программа коммунистического строительства и др. Абсолютизация принципов властвования четко просматривается и на протяжении периода российских реформ последних двух десятилетий.

Попытки руководить обществом как системой, закономерности которой познаны, либо монопольно формулировать цели и, используя государство как институт управления по достижению этой цели, навязывать ее всем, неизменно проваливались, проваливаются и впредь будут проваливаться.

Те, кто берет на себя ответственность формулировать для общества и государства цели развития, должны представлять, что, устраивающая всех или хотя бы большинство цель будет выглядеть тощей абстракцией. Как только ее начинают осуществлять, обнаруживаются различия в понимании целей, появляются конфликты. Возникает все большая потребность насыщать управленческие технологии принципами господства-подчинения или осуществлять политику.

В свете обсуждаемых нами различий властвования и политики представляется важной дискуссия Аристотеля с Платоном. Аристотель анализирует сформулированную Платоном мысль о том, что “лучше всего для всякого государства, чтобы оно по мере возможности представляло собой единство” и приходит к следующему выводу: “Ясно, что государство при постоянно усиливающемся единстве перестает быть государством. ... В состав государства не только входят отдельные многочисленные люди, но они еще и различаются между собой по своим качествам... Государство – не то же, что военный союз. ... государство не может быть по своей природе до такой степени единым, как того требуют некоторые; и то, что для государств выставляется как высшее благо, ведет их к уничтожению”<sup>2</sup>. В этой дискуссии Аристотель выступает как теоретик политики, Платон – как теоретик власти, абсолютизирующий принципы властвования. Характеризуя

<sup>1</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., Административное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 7.

<sup>2</sup> Аристотель. Политика // Соч. в 4-х т. – Т.4. – С.404.

аристотелевское понимание политики Г. Гроций подчеркивал, что “соответствующее искусство Аристотель называет родовым понятием “политики”, то есть “гражданским” или “совещательным” искусством”<sup>1</sup>. Понимание политики как согласительного, совещательного искусства, на основе этого искусства поиск выхода из состояния спора, альтернативности в наибольшей мере, на наш взгляд, отвечает существу политики в отличие от властвования и управления. Вне политики управление и властвование общественными процессами не приводят к достижению «общего блага». Однако политика до сих пор во многих посттоталитарных государствах остается на задворках политического процесса. Элита не может и не желает в полной мере осваивать объективно необходимые функции государства как достояния политической культуры. В понимании государства и использовании его мощных ресурсов преобладают технологии властвования и администрирования, построение различного рода вертикалей власти. Но острейшие социально-экономические и политические проблемы такими технологиями не решаются. И общество, и государство ходом современного развития будут вынуждены овладеть технологиями политики. Во взаимодействии «государство-общество» в условиях глобализирующегося мира на первое место выходит политика, она определяет результативность властвования и администрирования.

*Онупрієнко А. М.*<sup>2</sup>

### **Місцева влада в умовах конституційної реформи**

Сьогодні все більше політиків висловлюються за проведення другого етапу конституційної реформи. Проблема реорганізації та ефективності функціонування системи місцевої влади є сьогодні для України надзвичайно актуальною. Але підходи до її розв'язання, в тому числі серед науковці, представників влади та політичної еліти України, є різновекторними. Протилежні підходи підтверджують складність проблеми, що пов'язана як з політичними інтересами основних суб'єктів формування державної політики, так і з інтересами регіональних та місцевих еліт. Але найбільш негативним чинником є відсутність політичної волі щодо здійснення територіальної, адміністративної, бюджетної, фіскальної реформ на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення та стратегічного планування.

Перш за все, другий етап конституційної реформи повинен бути спрямований на досягнення гармонії у відносинах між центром і регіонами, між державною та муніципальною владою. Не буде перебільшенням сказати, що історія місцевої влади в Україні – це історія конфліктів між органами

<sup>1</sup> Гроций Г. О праве войны и мира. – М., 1994. – С. 127.

<sup>2</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АІПрІ України, кандидат юридичних наук.

державної виконавчої влади, зокрема обласними й районними державними адміністраціями, та представницькими органами місцевого самоврядування.

8 грудня 2004 року Верховна Рада України попередньо схвалила зміни до Конституції України (проект реєстр. № 3207-1). Ці зміни стосуються більшості проблемних питань місцевого самоврядування, на необхідність вирішення яких неодноразово наголошувалося науковцями і практиками, а саме: децентралізація влади, запровадження повноцінного місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях, створення виконавчих органів районними і обласними радами; відсутність делегування ними повноважень місцевим державним адміністраціям; усунення двовладдя на місцевому рівні шляхом ліквідації районних місцевих адміністрацій<sup>1</sup>. Все це безумовно суттєво сприятиме покращенню розвитку місцевого самоврядування в Україні. 13 вересня 2005 року Конституційний суд України, погодившись на розширення прав органів місцевої влади, оголосив рішення про відповідність законопроекту № 3207-1 “Про внесення змін до Конституції України” вимогам статей 157 і 158 діючої Конституції. У зв’язку з тим, що конституційна реформа не торкнулась системи адміністративно-територіального поділу, системи місцевого самоврядування, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, актуальним є питання доопрацювання законопроекту, але з урахуванням пропозицій науковців і практиків.

З приводу цього слід збільшити повноваження обласних та районних рад, перейти до формування ними власних виконавчих органів і виконання ними власних бюджетів і програм соціально-економічного розвитку, як передбачено у зазначеному проекті змін до Основного Закону, розширивши повноваження обласних рад та їх виконавчих органів шляхом передачі їм значної частини управлінських функцій щодо розв’язання регіональних проблем соціальної політики, економічного та науково-технічного розвитку, а також розвитку духовної сфери.

Необхідно також визначити новий статус, функції та повноваження місцевих державних адміністрацій як органів, що здійснюють виключно наглядово-контрольні та аналітично-консультативні функції відповідно до проекту змін до Конституції України, яким передбачено функціонування місцевих державних адміністрацій тільки на рівні областей, а також у Києві і Севастополі.

Має бути законодавчо забезпечена реалізація системи гарантій місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України, таких як заборона на обмеження прав місцевого самоврядування, обов’язковість рішень, прийнятих громадянами шляхом прямого волевиявлення, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, а також судовий захист місцевого самоврядування. Найближчим часом необхідно вирішити такі важливі проблеми, як порядок припинення

---

<sup>1</sup> Див. текст законопроекту “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р (проект реєстр. № 3207-1) // *Голос України* – 2005. – № 5. – 13 січня.

повноважень органів місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, дострокове припинення повноважень виборних посадових осіб чи представницьких органів місцевого самоврядування.

Вдосконалення потребують й повноваження місцевих органів влади у сфері бюджетів і фінансів, їх структури, доходів і видатків, нормативів відрахувань, складання, розгляду, затвердження, виконання та звітності міжбюджетних відносин, розмежувань, забезпечення виконання як власних, так і делегованих повноважень.

Слід відзначити також і відсутність чіткого механізму відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття протиправних рішень.

Крім того, ще багато проблем залишилося у сфері правового регулювання місцевих виборів. Зокрема, передчасним є введення пропорційної моделі виборів до органів місцевого самоврядування, оскільки часто прийняття того чи іншого рішення залежить від волі партійних фракцій, представлених відповідною радою, оскільки частіше "партійність" на місцевому рівні призводить до затягування процесу вирішення більшості питань. До того ж, в обласних і районних радах майже не представлені або взагалі не представлені відповідно цілі райони та окремі села. Тому доцільнішим було б перейти до мажоритарної виборчої системи на місцях.

З огляду на викладене, очевидним є те, що сьогодні питання подальшого реформування місцевих органів влади з переглядом положень Конституції та законів України залишаються відкритими.

*Сахань О. М.<sup>1</sup>*

### **До питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні**

У системі демократичного правління місцеве самоврядування є проміжною ланкою та важливим каналом взаємозв'язку між державою та громадянським суспільством. Це той рівень влади, який найбільше наближений до населення, ним формується і йому безпосередньо підконтрольний. Місцеве самоврядування, як специфічна форма народовладдя, є тією сферою публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин і самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів держави. Там, де воно дійсно функціонує, з'являється можливість досягти суспільної гармонії, спостерігається зростання доходів місцевих бюджетів і соціально-економічний розвиток в цілому.

За роки незалежності в Україні створено фундаментальну правову базу місцевого самоврядування, яка увібрала у себе кращий вітчизняний, а також зарубіжний досвід. Сьогодні багато робиться для її вдосконалення на основі

---

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України, кандидат соціологічних наук, доцент.

досягнень сучасної науки і практики. Разом з тим, положення деяких законодавчих актів, зокрема й деякі пункти Конституції України, не повністю відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування, яка після ратифікації (1997 р.) стала частиною національного законодавства. Понад те, положення багатьох нормативно-правових актів суперечать одне одному. Тому найважливішим питанням розвитку місцевого самоврядування в Україні є його якісне нормативно-правове забезпечення.

Практика виявила чимало невирішених проблем, наявність яких викликає певні ускладнення у здійсненні місцевого самоврядування на практиці. Так, на думку багатьох фахівців, чинне законодавство не дає чіткої, однозначної відповіді на питання, щодо первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. Відповідно до статті 140 Конституції України територіальна громада – це жителі села (чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл), селища, міста. А згідно статті 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» – це «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Виникає ряд запитань, зокрема, пов'язаних із статусом члена територіальної громади. Наприклад, який час громадянин повинен прожити на відповідній території, щоб вважатися постійним жителем села, селища, міста? Чи можна вважати постійно проживаючим на території населеного пункту (а отже повноправним членом територіальної громади) військовослужбовця, який проходить строкову службу у військовій частині, дислокованій у даному населеному пункті, чи особу, яка за вироком суду відбуває тут покарання у вигляді обмеження або позбавлення волі, громадянина іншої держави чи особу без громадянства, яка постійно (або тривалий час) проживає у даному селі, селищі, місті? На ці запитання чинне законодавство чіткої відповіді не дає. Не завжди враховується, що згадані категорії громадян, якщо не повною, то значною мірою зачіпають основні проблеми місцевого життя (зокрема, питання, пов'язані із енерго-, тепло-, водопостачанням, забезпеченням промисловими та продовольчими товарами, станом медичного обслуговування, освіти, культури, благоустроєм та ряд інших). Отже, ці громадяни, зважаючи на свої конституційні права, повинні мати можливість впливати на їх вирішення.

Також потребують чіткого законодавчого визначення внутрішня організація територіальної громади, формування та використання місцевого бюджету, розпорядження бюджетними коштами, встановлення гарантій щодо самостійності місцевих бюджетів та виділення в місцевому бюджеті поточного (адміністративного) бюджету та бюджету інвестицій і розвитку місцевого самоврядування (фондовий бюджет) тощо.

В Україні досі ще чітко не окреслена ніша місцевого самоврядування у системі влади. Існуюча модель територіальної організації влади в нашій



державі реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані населенням місцеві органи влади. Фактично штучно створено «соціально шкідливу ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові ресурси, за контроль над власністю». Все це потребує чіткого розподілу функцій та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої виконавчої влади, для якнайоптимальнішого співіснування між ними та для найкращого забезпечення потреб населення. Частина повноважень, якими мають бути наділені органи місцевої влади, зокрема органи місцевого самоврядування, залишається у межах компетенції виключно органів влади національного (центрального рівня). Ті ж повноваження, що належать до компетенції органів місцевої влади (органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій) чітко між ними не розмежовані.

У такій ситуації представники місцевої влади не в змозі однозначно визначити сферу своєї компетенції, повноважень та відповідальності. Для більшості з них місцеве самоврядування починається на рівні обласних і місцевих рад, а не на базовому рівні громади. Зрозуміло, що це має свій негативний вплив на розвиток регіонів і покращення системи надання послуг населенню з боку органів місцевої влади, не сприяє взаємодії та взаєморозумінню з громадськістю, утруднює контроль з боку громадськості за діяльністю органів публічної влади.

Сьогодні можна констатувати, що в більшості місцевих громад питання місцевого значення вирішуються незадовільно, а надання публічних послуг здійснюється на неприйнятно низькому рівні. Тому, з одного боку, потрібно постійно вдосконалювати навчання депутатів усіх ланок рад, працівників органів місцевого самоврядування, громадського активу, проводити зустрічі депутатів, посадових осіб місцевого самоврядування із населенням, громадських слухань, реалізацією громадських ініціатив, розгляд звернень громадян, а з іншого напрацювати такі закони, які б підвищували рівень відповідальності обраних посадовців перед місцевою громадою.

Таким чином, питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні є визначальними для забезпечення його ефективного розвитку як одного з факторів зміцнення і розширення демократичних засад у державі.

*Россіхіна Г. В.<sup>1</sup>*

### **Деякі проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів**

Передбачений Конституцією України принцип децентралізації державної влади потребує забезпечення самостійності та незалежності

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

місцевих органів самоврядування для реалізації поставлених перед ними завдань. Згідно статті 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» одним із принципів місцевого самоврядування є права, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законодавством. Треба відзначити, що визначальною із вказаних ознак є саме матеріально-фінансова самостійність, бо вона є необхідною передумовою реалізації власних та делегованих повноважень. Необхідність зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування зумовлена також тим, що Україна, приєднавшись у 1996 році до Європейської Хартії місцевого самоврядування, зобов'язалася додержуватися передбачених нею вимог щодо забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування також і шляхом надання їм відповідних фінансових ресурсів. Однак, як свідчить практика, сьогодні держава відверто не справляється із поставленим завданням. Взаємовідносини бюджетів різних ланок залежать від бюджетної системи, яка ґрунтується на юридичних та економічних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою. Склад бюджетної системи України передбачений статтею 5 Бюджетного кодексу України та складається з державного та місцевих бюджетів.

На сучасному етапі більша частина місцевих бюджетів формується не за рахунок місцевих податків і зборів, а шляхом централізованого розподілу надходжень від податків, віднесених до загальнодержавних (наприклад, податку з доходів фізичних осіб, податку на промисел). Тобто всупереч закоподавчих положень при викопанні своїх повноважень місцеві органи влади повністю залежать від центру. За такого стану справ, на даному етапі має місце викривлене уявлення про розвиток місцевого самоврядування, а також відсутність зацікавленості та відповідальності органів місцевого самоврядування за розвиток економіки регіонів. Справедливо відзначити, що традиційно місцеві бюджети формуються з двох джерел, а саме: за рахунок власних доходів, а також за рахунок перерозподілу і спрямування частини загальнодержавних доходів у вигляді міжбюджетних трансфертів. Частина доходів з першого джерела в сукупній сумі доходів місцевих бюджетів характеризує ступінь їх фінансової автономії. Аналіз практики формування місцевих бюджетів у різних країнах свідчить, що у світі не існує єдиної моделі механізму формування місцевих бюджетів. Однак група країн характеризується високим ступенем фінансової автономії місцевих бюджетів (наприклад, США). До другої групи належать країни, в яких власні надходження місцевих бюджетів складають 40-70 % (наприклад, Фінляндія). До третьої групи відносяться країни, в яких місцеві бюджети формуються головним чином за рахунок надання трансфертів з вищестоящого (державного) бюджету. Частка власних доходів місцевих бюджетів держав цієї групи не перевищує 35 % загального обсягу відповідних бюджетів (наприклад, Великобританія, Ірландія тощо). Треба відзначити, що найбільш проблемним моментом у формуванні доходів місцевих бюджетів України є низький рівень надходжень від власних доходів (що стосується бюджетів місцевого самоврядування), серед яких доходи від місцевих податків і

зборів, неподаткові платежі тощо. Причинами низького рівня власних доходів місцевих бюджетів слід вважати, такі як: незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів, їх невеликий перелік, відсутність взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, що надаються на певній території із податковими зусиллями населення, занепадницький стан комунальної власності тощо.

Необхідно відзначити, що на сучасному етапі можливі варіанти укріплення доходної бази місцевих бюджетів та підвищення їх самостійності. Це можна зробити двома шляхами: по-перше, внаслідок перерозподілу ресурсів державного бюджету; по-друге, через утворення механізму, який би зацікавлював місцеві органи влади в отриманні власних фінансів. Слід вважати другий шлях більш сприятливим, оскільки він веде не тільки до збільшення фінансових ресурсів кожної території, а й у більшості випадків забезпечує приріст доходів державного бюджету. Виходячи з цього має сенс залишити непорушним право сільських, селищних, міських рад на введення місцевих податків і зборів на своїй території, запровадити затвердження їх рішень обласними радами, після чого сільські, селищні та міські ради не були зможуть зменшити розміри місцевого оподаткування чи відмінити місцеві податки чи збори на своїй території.

Також для посилення доходної бази місцевих бюджетів вважається необхідним ввести деякі податкові платежі. Наприклад, податок на нерухоме майно юридичних осіб, на коштовне нерухоме майно фізичних осіб, на спадщину. З приводу податку на нерухоме майно фізичних осіб, то у проекті Податкового кодексу України його закріплено. Вважається ця позиція слушною. Наприклад, виходячи з досвіду ФРН, на певному місцевому рівні встановлено податок на другу квартиру, тобто додатковий податок з осіб, які мають дві або більше квартир (будинків). Загальновідомо, що такі квартири (будинки) використовують для здачі в оренду. Це означає отримання цими власниками доходів, часто не облікованих, без особливо великих витрат та без сплати відповідних обов'язкових платежів. Також має сенс ввести деякі екологічні податки (збори), які могли б посилити доходну частину місцевих бюджетів (наприклад, збори на рибальство, екологічні податки тощо). Тобто серед усіх можливих шляхів рішення, перш за все, треба підвищити ініціативу, зацікавленість певних органів місцевої влади в отриманні власних фінансових ресурсів (наприклад, перегляд методики вирахування міжбюджетних трансфертів тощо).

*Бондаренко І. М.<sup>1</sup>*

### **Деякі проблеми формування доходів місцевих бюджетів**

Проблема формування доходів місцевих бюджетів і використання їхніх коштів зростає у зв'язку зі змінами, які стосуються місцевого

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

самоврядування. Треба наголосити, що в сучасній Україні назріла необхідність справжньої, а не декларативної фінансової децентралізації для повнішого та ефективнішого задоволення потреб населення в кожному регіоні. Без бюджетної самостійності місцевих бюджетів з її численними складовими побудова й розвиток ефективної та дійової бюджетної системи України може зволікатися на невизначений час.

Фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. Вона потрібна для максимального наближення послуг до населення, удосконалення систем управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, переданих на локальний рівень. Фінансова децентралізація відобразила нагальну потребу у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

У сучасних демократичних суспільствах багаторівневі бюджетні системи завжди виступають результатом пошуку компромісу між самостійністю регіонів і необхідністю міжрегіонального вирівнювання умов життя, що дістає відображення в розподілі державних функцій між центральними та місцевими органами влади і прав стосовно управління податками й надходження конкретних податків до відповідних бюджетів.<sup>2</sup>

Як відомо, кожний бюджет складається з доходів та видатків. Визначальними для місцевих бюджетів є власні доходи. Місцеві податки та збори є головним атрибутом місцевого самоврядування в розвинених країнах. Наприклад, у США за рахунок місцевих податків забезпечується 65% доходів місцевих бюджетів, у Франції – 60%, ФРН – 45%, Великобританії – 36%<sup>3</sup>.

У Європейській хартії про місцеве самоврядування проголошено, що органи місцевого самоврядування мають володіти необхідним обсягом власних джерел для виконання покладених повноважень. В українській реальності до таких власних джерел можна віднести місцеві податки та збори і (умовно) закріплені кошти, що передаються із державного бюджету. Їх питома вага складає відповідно 5-7% та 60%. Іншу частку складають трансферти.

Відаючи належне науковим напрацюванням з цієї проблематики, зазначимо, що у цій сфері не знайшли достатнього науково-теоретичного та методичного вирішення проблеми визначення оптимального механізму формування власної дохідної бази місцевих бюджетів, який базується на підвалинах податкової (фіскальної) автономії, якісного прогнозування доходів місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази. Наявна тенденція до надмірної централізації доходів у Державному бюджеті для подальшого спрямування

<sup>1</sup> Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації // *Фінанси України*. – 2002. – № 8. – С. 20.

<sup>2</sup> Жемеренко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України // *Фінанси України*. – 2005. – № 8 – С. 12–18.

<sup>3</sup> Жемеренко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України // *Фінанси України*. – 2005. – № 8 – С. 12–18.

трансфертів до місцевих бюджетів призводить до збільшення зустрічних фінансових потоків та не сприяє нарощуванню власної доходної бази, що підтверджують показники виконання місцевих бюджетів.

Так, посилаючись на розрахунки спеціалістів секретаріата Президента та МВФ, перший заступник голови секретаріату Президента, Олександр Шпалак, наголошує на проблемі високого рівня вилучення доходів місцевих бюджетів в державний, а саме тільки за період січень-березень було вилучено 930 млн грн.<sup>1</sup> Хоча в той самий час, за даними Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської Ради, обсяги субвенцій з Державного бюджету у порівнянні з 1 кварталом 2008 року збільшились у 1,1 рази (з 169,2млн.грн. до 179,6млн.грн.)<sup>2</sup>. А Харківське обласне фінансове управління звітує, що дотація вирівнювання з державного бюджету надійшла в сумі 111,0 млн.грн., або 100% до розрахункового плану на січень поточного року. До бюджету області надійшло цільових субвенцій з державного бюджету в сумі 61521,2 тис.грн. при розрахунковому плані на січень 2009 року 101211,3 тис.грн., або 60,8%, недоодержано 39690,1 тис.грн.<sup>3</sup>

Таким чином, протягом останніх років в Україні спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів, як результат, збільшення кількості дотаційних бюджетів. Недостатність власних стабільних доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток регіонів. Тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів є надзвичайно актуальним завданням, вирішення якого сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і якісному виконанню покладених на них завдань та функцій.

*Чоломбійко Л. В.<sup>4</sup>*

### **Напрямки вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні в аспекті забезпечення принципу гласності**

В умовах становлення демократичної, правової державності стає все більш усвідомленою необхідність функціонування органів публічної влади на засадах гласності, відкритості й прозорості. Ця принципово важлива тенденція отримала закріплення на законодавчому рівні стосовно органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» принцип гласності зазначено як основоположний в діяльності органів

<sup>1</sup> [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua)

<sup>2</sup> [www.ciji.kharkov.ua](http://www.ciji.kharkov.ua)

<sup>3</sup> [www.kharkivoda.gov.ua](http://www.kharkivoda.gov.ua)

<sup>4</sup> Старший викладач кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

місцевого самоврядування. За ч.1 ст. 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою роботу через відповідні інформаційні служби, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, не чинити на них будь-якого тиску й не втручатися в їх виробничий процес.

Обов'язок органів місцевого самоврядування, у тому числі й місцевих рад, інформувати громадян про різні аспекти своєї діяльності знаходить свій вияв у нормативних вимогах щодо забезпечення гласності в процесі реалізації правових та організаційних форм діяльності. Так, відповідно до вимог ч. 11 ст. 59 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” рішення місцевих рад повинні доводитися до відома населення. Оскільки конкретні форми інформування громадян про такі рішення місцевого органу влади законодавчо не визначені, виникає питання щодо забезпечення права членів територіальних громад на одержання всебічної інформації про організацію й діяльність органів місцевого самоврядування та прийняті ними рішення шляхом локальної нормотворчості. На практиці рішення ради повністю або частково доводяться до відома громадськості через ЗМІ або через веб-сайт ради, а також надсилаються підприємствам, установам, організаціям, на яких поширюється їх чинність. Оприлюднення актів може здійснюватися й через вивішування текстів прийнятих рішень на спеціальному стенді ради, до якого є вільний доступ мешканців.

Проблемним питанням залишається нормативне встановлення порядку допуску членів територіальної громади на пленарні засідання ради, який на практиці встановлюється регламентом ради. У зв'язку із розмаїттям регламентних норм, які регулюють означену процедуру, отримання дозволу на перебування в сесійній залі членам територіальної громади може бути ускладненим, що потребує вдосконалення законодавчих норм з метою забезпечення постійного інформаційного обміну між населенням і представницькими органами місцевого самоврядування, а також залучення громадян до процесу прийняття рішень і розв'язання проблем місцевого значення.

На сьогодні великого значення набувають інституційні форми реалізації принципу гласності, які є поширеною світовою формою управлінської демократії. Мова йде про спеціальні структури, що створюються при місцевих радах, сільських, селищних, міських головах, виконавчих комітетах (громадські ради, центри по зв'язках з громадськістю, прес-центри, тощо). Такі органи не тільки дозволяють активізувати участь населення в обговоренні проектів правових актів, здійснювати вивчення, систематизацію та узагальнення внесених громадянами, політичними партіями, неурядовими та недержавними організаціями письмових та усних пропозицій з питань територіального розвитку, а й забезпечити “прозорість” муніципального управління. У даному контексті доцільним є не лише вивчення зарубіжного досвіду функціонування означених структур у системі місцевого

самоврядування, а й подальший пошук більш перспективних шляхів взаємодії муніципальних органів із громадськістю.

*Фролов О. О.<sup>1</sup>*

### **Закріплення гарантій місцевого самоврядування в Україні в аспекті дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування**

Європейська хартія місцевого самоврядування була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року. Згідно ст. 9 Конституції України її положення мають обов'язкову силу і є частиною національного законодавства. В системі гарантування місцевого самоврядування зазначений акт відіграє особливу роль. Хартія містить основні стандарти щодо організації управління на місцях на засадах самоврядності і має велике значення для забезпечення організаційної роботи і матеріально-фінансової стабільності органів місцевого самоврядування. В Хартії закріплено такі гарантії місцевого самоврядування як правові, інституційні, адміністративні і фінансові.

Зокрема, вагомою гарантією місцевого самоврядування є закріплення у статі 2 Хартії, положення згідно з якими принцип місцевого самоврядування визначається в національному законодавстві і у міру можливості в конституції. Зазначена норма цілком втілена в Основному законі України, згідно зі ст. 7 якого в нашій державі визнається і гарантується місцеве самоврядування. Відповідно до статті 4 Європейської Хартії, органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними, вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування чи регіональним органам, органи місцевого самоврядування у міру можливостей мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Інституційна гарантія полягає в тому, що територіальні громади не можуть бути примусово об'єднані, ради самостійно визначають свою структуру, систему і структуру своїх виконавчих органів, без затвердження чи узгодження з державними інстанціями. Згідно статті 6 Європейської Хартії місцеві органи влади повинні мати можливість, без шкоди для більш загальних законодавчих положень, самостійно визначати свої внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

---

<sup>1</sup> Аспірант кафедри державного будівництва. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Відповідно статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Частина фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

Також, важливою гарантією місцевого самоврядування є право на судовий захист, яке має принципове значення в плані забезпечення правової, організаційної і фінансової самостійності місцевого самоврядування. Зокрема, у статті 11 Європейської хартії місцевого самоврядування визначено, що органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які утілені в конституції чи національному законодавстві.

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування вимагає від держав, які її підписали, застосування основних правових норм, що гарантують адміністративну та фінансову автономність територіальних громад та їх органів, яке полягає у встановленні загальноєвропейських стандартів щодо захисту прав органів місцевого самоврядування.

На жаль, довготривалий процес реформування місцевого самоврядування, політична, економічна і соціальна криза в Україні не дає змоги в повній мірі реалізувати гарантії і європейські стандарти, які прописані в Хартії. Але, прагнення України приєднатися до ЄС має змінити ситуацію щодо реформування місцевого самоврядування з запозиченням досвіду країн Європи.

*Червякова О. Б.<sup>1</sup>*

## **Щодо інформаційних функцій державного управління**

1. Важливішою й необхідною умовою функціонування державної влади є отримання, аналіз, опрацювання, вихід та ефективне використання інформації із залученням сучасних інформаційних та комунікаційних технологій. Наявність достовірної інформації, її своєчасна обробка та реалізація є вагомими передумовами забезпечення оптимального управління.

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.



2. Метою інформаційного забезпечення органів державного управління є отримання на базі зібраних вихідних даних обробленої та агрегованої інформації, що має слугувати основою для прийняття управлінських рішень. Ця мета втілюється у життя через реалізацію інформаційних функцій державного управління.

3. У державному управлінні серед основних функцій обґрунтовано виділяють інформаційні, які, в свою чергу, поділяються на пізнавально-аналітичну, оціночно-експертну, прогнозно-цільову, морально-правову та документально-архівну. Як і будь-які інші управлінські функції, інформаційні, з одного боку, здійснюють регулятивний вплив на діяльність учасників управлінських відносин, а з іншого – створюють передумови для регулятивного впливу на них інших функцій державного управління.

4. Пізнавально-аналітична функція державного управління полягає у збиранні, обробці та систематизації відомостей про об'єкти управління з метою отримання знань щодо їх стану та здатності виконувати покладені на них завдання та функції. Ця функція є вихідною, оскільки забезпечує виконання інших функцій державного управління.

Метою оціночно-експертної функції є вироблення критеріїв оптимальних оцінок діяльності керованих об'єктів, виявленні їх значущості, корисності та доцільності функціонування у системі державного управління. У процесі оцінювання визначальним є порівняння через співставлення об'єктів управління між собою, а також процесів, що в них відбуваються з огляду на їх відповідність оціночному еквіваленту. Саме оцінка об'єктів управління, яку проводять спеціалісти та експерти, обумовлюється соціальним змістом діяльності таких об'єктів.

Однією із основних форм експертизи є правова, яку здійснюється, перш за все, Міністерством юстиції України та його органами на місцях. Вона складається з певних етапів, засобів, прийомів, які застосовуються в процесі проведення експертних досліджень під час підготовки та прийняття оптимальних варіантів нормативно-правових актів, а також їх реалізації.

Прогнозно-цільова функція державного управління полягає у виробленні фахівцями соціального прогнозу (передбачення) для формування оптимальної мети державного управління у вигляді розв'язання найбільш актуальних соціальних проблем. Тільки після вироблення та нормативного закріплення мети державного управління виникає потреба у плануванні реалізації відповідної норми.

Ці завдання вирішує морально-правова функція державного управління, яка опікується виробленням типового рівня вимог до тих чи інших сфер, галузей державного управління. В підсумку мають бути створені стійкі норми та правила, за допомогою яких регулюється діяльність суб'єктів державного управління.

Нарешті, накопичена інформація у сфері державного управління потребує певного впорядкування, обліку та збереження шляхом використання відповідних технологій, чому слугує документально-архівна

функція державного управління. У широкому розумінні в її основі - архівні документи, тобто документи незалежно від їх виду, видів матеріальних носіїв інформації, місця, часу створення і місця зберігання та форм власності на них, що припинили виконувати функції, для яких вони були створені, але зберігаються або підлягають зберіганням з огляду на значущість для особи, суспільства чи держави або цінність для власника також як об'єкт рухомого майна (ст.1 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»).

5. Серед базових засад інформаційного забезпечення державного управління можна зазначити такі: 1) обсяг інформації, що надходить до відповідного органу, має визначатися функціями, покладеними на цей орган; 2) розмежування компетенції між різними структурами органів виконавчої влади та організація їх взаємодії у інформаційній сфері.

6. Оновлення державного управління потребує вирішення глобального завдання – формування єдиного інформаційно-правового простору, який має забезпечити поінформованість органів державного управління, структур суспільства та громадян в усіх сферах нашого життя, а отже, забезпечить обґрунтованість, актуальність, ефективність та прозорість управлінських рішень та дій.

7. Подальший розвиток інформаційного забезпечення державного управління потребує прискорення розробки концепції державної інформаційної політики в Україні, а також проекту Інформаційного кодексу України (про що наголошувалося ще у Постанові Верховної Ради України від 16.02.99 р.).

*Бойко І. В.<sup>1</sup>*

### **Інформація в державному управлінні**

"Державна влада лише тому існує, – писав Н. М. Коркунов, – що вона діє, володарює, править". Подібне існування держави проявляється передусім у здійсненні виконавчою владою своєї діяльності.

Остання наділена владними повноваженнями, що проявляється в її можливостях впливати на поведінку та діяльність людей, їх об'єднань, праві і можливостях підкоряти собі волю інших. Виконавча влада - це інструмент державного управління. Термін "управління" походить від латинського слова "адміністрація" і в буквальному смислі означає діяльність з керівництва будь-чим.

Процес управління безпосередньо пов'язаний з інформацією, оскільки він уявляє собою впорядкування, що здійснюється завдяки переробці інформації. Інформація сприяє досягненню поставлених цілей і завдань. Цінність інформації безпосередньо залежить від цілі, яку ставить перед

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

собою її виробник або споживач. Саме ця характеристика інформації дуже важлива для державного управління.

Роль інформації в управлінському процесі велика. Управління на всіх стадіях розвитку людства невід'ємне від відповідних видів інформації. Без інформації управління не зможе існувати. Інформація як сукупність даних, характеристик про певні процеси явища, відносини, предмети тощо становить собою основу державного управління. Тому в управлінні соціальними процесами велику роль відіграють усі види інформації, які в сукупності є складовими інформаційної сфери. Інформаційна сфера у своїй структурі має не лише різноманітні види інформації, але й різноманітні її форми.

У зв'язку з використанням інформації в управлінських відносинах виникає така категорія як управлінська інформація. Її сутність характеризується неоднорідністю, оскільки при здійсненні державного управління використовуються різні види інформації, що обумовлюється завданнями такого використання та характером інформації.

В залежності від стадій управління, характеру управлінського впливу можна вирізнити такі види інформації.

По-перше, інформація є підставою для прийняття управлінських рішень. Така інформація може бути найрізноманітнішою за своїм характером. Це і статистичні дані, і результати соціологічних досліджень, і показники розвитку, і т.і. Це також може бути нормативно-правові акти та індивідуальні правові акти (наприклад, закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо). Таким чином, для цілей прийняття управлінських рішень використовується як інформація неправого характеру, так і правового.

По-друге, власне управлінське рішення за своєю сутністю є інформацією: будь-то нормативно-правовий акт або акт індивідуальної дії. Нормативно-правовий акт управління містить норми права, а це, перш за все, інформація. Вирішуючи конкретну справу, орган державного управління виробляє інформацію, яка впливає на характер і обсяг правовідносин, які при цьому виникають (змінюються або припиняються).

По-третє, інформація є об'єктом захисту органами державного управління. Зокрема, це стосується таємної інформації та інформації з обмеженим доступом.

По-четверте, органи виконавчої влади покликані забезпечувати та охороняти права фізичних та юридичних осіб на інформацію в межах своєї компетенції.

Для належного функціонування державного управління важливе інформаційне забезпечення в його системі, яке містить в собі такі складові: аналіз інформації щодо її актуальності, необхідності і корисності для державно-управлінських відносин і процесів, науковий супровід управлінської інформації; наявність каналів зворотного зв'язку.

Державне управління та інформація безперервно взаємодіють, адже після отримання інформації, її аналізу та обробки органом виконавчої влади

виробляється рішення, яке впливає на правовідносини у цій сфері, визначає права та обов'язки їх учасників. Таким чином, під впливом управлінських рішень стан державного управління (і окремі його характеристики) змінюються, що тягне за собою необхідність подальшого аналізу ситуації та прийняття відповідних рішень.

Таким чином, можемо підсумувати, що інформація в державному управлінні є об'єктом впливу, способом впливу, підставою для прийняття рішень. Її роль у діяльності виконавчої влади зводиться до наступного. Органи виконавчої влади видають правові акти, які власне і містять правову інформацію; розповсюджують інформацію в межах своєї компетенції; збирають інформацію для виконання функцій, покладених на них законодавством; здійснюють охорону та захист прав фізичних та юридичних осіб на інформацію властивими їм способами; здійснюють охорону певних видів інформації (зокрема, таємної, з обмеженням доступом), а також регулюють порядок доступу до неї.

*Шукліна Н. Г.<sup>1</sup>*

### **Методика викладання конституційного права на сучасному етапі**

Після проголошення незалежності України розпочався і триває бурхливий процес становлення вітчизняної правової системи. Не оминув він і галузі конституційного права, яка в силу свого нерозривного зв'язку із політичною системою суспільства, зазнала чи не найбільш відчутних змін.

Визнання важливості володіння теорією конституційного права при побудові демократичної правової держави, якою намагається стати Україна, постійний процес "зростання" вітчизняного конституційного законодавства до рівня загальноновизнаних світових стандартів, зумовлюють необхідність формування нових підходів до викладання конституційного права.

На сьогодні більшість юридичних вузів та факультетів будують викладання конституційного права за такими навчальними дисциплінами: «Конституційне право України», «Конституційно-процесуальне право України», «Конституційне право зарубіжних країн» та окремими спецкурсами, переважно за інститутами конституційного права: «Парламентське право», «Муніципальне право», «Виборче та референдне право», «Конституційно-правовий статус людини і громадянина» тощо.

З нашої точки зору, система викладання конституційного права в Україні потребує змін з метою уникнення дублювання викладання матеріалу (як це має місце досить часто на сьогодні).

Так, в межах вивчення конституційного права варто запровадити чотири основні навчальні дисципліни (без врахування викладання спецкурсів): «Теорія конституційного права», «Конституційне право України»,

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, професор кафедри конституційного та адміністративного права, Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

«Конституційно-процесуальне право», «Конституційне (державне) право зарубіжних країн». При цьому в рамках вивчення дисциплін «Конституційне право України» та «Конституційне (державне) право зарубіжних країн» варто зосередитися на викладанні конституційного права відповідно України і конкретних зарубіжних країн, уникаючи повторення суто теоретичного матеріалу, який має вивчатися у курсі теорії конституційного права.

Викладання конституційного права України відбувається відповідно до сучасного розуміння предмету даної галузі права, який включає суспільні відносини щодо основ конституційного ладу України, конституційно-правового статусу людини та громадянина, форм безпосередньої демократії, організації та діяльності органів державної влади (у першу чергу – законодавчої, виконавчої, судової та Президента України), адміністративно-територіального устрою України, місцевого самоврядування.

У сучасній Україні триває процес становлення інститутів конституційного права, закріплених на якісно новому рівні Конституцією України 1996 р. Реалізація норм конституційного права, охоплених цими інститутами, виразно продемонструвала необхідність існування системи процесуальних норм, що є запорукою реалізації норм матеріальних.

Існування «радянського» періоду розвитку вітчизняного конституційного права (яке тоді було переважно державним) наклало серйозний відбиток на зміст даної галузі права. Однак, після проголошення незалежності України та прийняття Конституції України 1996 р. розпочався процес «накопичення» масиву змістовно нових, переважно матеріальних, конституційних норм. Надалі ж відбувається «процесуалізація» конституційного права України через прийняття власне процесуальних актів (регламентів), а також нових законодавчих актів або внесення змін до чинних, результатом чого стала поява у них значної кількості процесуальних норм.

Ця тенденція зумовила необхідність перегляду існуючих поглядів на «природу» процесуального масиву у конституційному праві та необхідність виокремлення конституційно-процесуального права як галузі права, науки та навчальної дисципліни у системі юридичних знань.

Конституційно-процесуальне право як навчальна дисципліна являє собою допоміжну частину відповідної юридичної науки (науки конституційно-процесуального права), що містить матеріал, необхідний для оволодіння студентами відомостями, що утворюють основний зміст предмету галузі конституційно-процесуального права.

З нашої точки зору, курс конституційно-процесуального права України найбільш доцільно викладати після завершення вивчення студентами курсу «Конституційне право України». При цьому зміст курсу «Конституційне право України» повинен бути переглянутий у напрямку поглиблення розгляду питань теорії конституціоналізму, норм матеріального права та відносин, що ними регулюються.

Таким чином, з огляду на розвиток науки конституційного права, зростання кількості конституційно-правових (зокрема, конституційно-

процесуальних норм) існує потреба у реформуванні системи викладання конституційного права з метою підготовки фахівців, які володітимуть конституційним правом на рівні, що відповідатиме сучасному етапу розвитку української держави.

*Уркевич В. Ю.<sup>1</sup>*

### **Про систему органів державного регулювання сільського господарства України**

Пріоритетність розвитку агропромислового комплексу та соціального розвитку села в національній економіці зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини і суспільства, потребою відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. У даній доповіді ми зупинимося на характеристиці системи органів державного регулювання сільського господарства України.

Загальний принцип діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, у тому числі й щодо державного регулювання сільського господарства, визначений статтею 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це у свою чергу означає, що відповідні органи державної влади наділені чітко визначеною компетенцією, у тому числі в галузі державного регулювання сільського господарства країни.

Державне регулювання сільського господарства України здійснюється системою державних органів. Традиційно органи державного регулювання поділяються на органи загальної, галузевої та спеціальної компетенції. До першої групи відносять Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, інші органи центральної виконавчої влади, що здійснюють загальне керівництво усіма галузями економіки країни в цілому. Галузеве управління сільським господарством здійснюють, наприклад, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, тощо, які мають певну компетенцію щодо відповідних специфічних відносин, у тому числі і в сільському господарстві.

Щодо органів спеціальної компетенції державного регулювання сільського господарства, то в Україні створена система таких органів, яку очолює Міністерство аграрної політики України, статус та компетенцію якого визначено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики України» від 1 листопада 2006 р., № 1541. Згідно названого нормативного акту, Міністерство аграрної

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, доктор юридичних наук, доцент.

політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості та комплексного розвитку сільських територій. Тут окреслено основні напрями функціонування названого Міністерства, які надалі розкриваються більш детально.

Місцевими органами державної виконавчої влади, покликаними здійснювати функції з державного регулювання сільським господарством, виступають Головні управління агропромислового розвитку обласної, управління агропромислового розвитку Севастопольської міської, районної державних адміністрацій, статус яких визначено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових положень про Головне управління агропромислового розвитку обласної, управління агропромислового розвитку Севастопольської міської, районної державних адміністрацій» від 25 липня 2007 р., № 967. Відповідно до названої постанови Кабінету Міністрів України Головне управління агропромислового розвитку обласної, управління агропромислового розвитку Севастопольської міської державних адміністрацій є структурним підрозділом обласної, Севастопольської міської держадміністрацій, підзвітним та підконтрольним голові відповідної держадміністрації та Міністерству аграрної політики України, а управління агропромислового розвитку районної держадміністрації є її структурним підрозділом, підзвітним та підконтрольним голові районної держадміністрації, Головному управлінню агропромислового розвитку обласної держадміністрації і Міністерству аграрної політики України.

Слід відмітити, що окрім зазначених органів, в сфері державного регулювання сільськогосподарської діяльності можна також назвати й інші. Йдеться про такі як, наприклад, Державну інспекцію з контролю якості сільгосппродукції й моніторингу її ринку, правовий статус якої визначено постановою Кабінету Міністрів України від 22 січня 2004 р., № 65, Державний комітет України із земельних ресурсів, що діє відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р., № 224, Аграрний фонд, який було створено згідно постанови Кабінету Міністрів України від 06 липня 2005 р., № 543 та ін.

Проведений аналіз дозволяє підсумувати, що в Україні створена та функціонує система державних органів, що забезпечують здійснення державного регулювання сільського господарства. Центральною ланкою названої системи є Міністерство аграрної політики України, що наділено доволі широкими повноваженнями. До системи вказаного Міністерства входять Управління агропромислового розвитку відповідних державних адміністрацій та Державна інспекція з контролю якості сільгосппродукції й моніторингу її ринку. Зміст названих вище нормативно-правових актів щодо

діяльності вказаних органів свідчить про те, що в них доволі чітко та детально визначено статус та компетенцію відповідних органів державного регулювання сільського господарства України.

Глібко С. В.<sup>1</sup>

### **Вплив правових засобів грошово-кредитної політики Національного банку України як особливого центрального органу державного управління на банківську діяльність**

Сучасний кризовий стан банківської системи потребує додаткового дослідження засобів державного впливу на банки з метою удосконалення побудови механізму регулювання банківської діяльності. З погляду на механізм правового регулювання як на систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини, необхідно відмітити правові засоби регулювання Національного банку України (далі – НБУ) банківських операцій в механізмі державного регулювання господарської діяльності.

Характер правового засобу регулювання та його видів можливо визначити на підставі функціональної його характеристики в системі елементів механізму господарсько-правового регулювання та аналізу цілей його застосування. Індикативне регулювання відповідно до ст. 66 Закону “Про Національний банк України” (далі – Закон “Про НБУ”), також як і адміністративне є формою регулювання з характером імперативності управлінського впливу НБУ на банківську діяльність і здійснюється наступними засобами: встановлення обов’язкових економічних нормативів, встановлення обов’язкових економічних норм резервування, визначення процентної політики НБУ, рефінансування банків НБУ поряд з іншими операціями з регулювання ліквідності, операції з цінними паперами на відкритому ринку, встановлення та регламентування кореспондентських відносин, управління золотовалютними резервами, включаючи валютні інтервенції, регулювання імпорту та експорту капіталу.

Одночасно, назване в ст. 66 Закону України “Про банки і банківську діяльність” (далі – Закон “Про банки”) індикативним, регулювання НБУ віднесено до основних *економічних засобів і методів грошово-кредитної політики* (ст. 25 Закону “Про НБУ”) для регулювання обсягу грошової маси названими в обох наведених статтях інструментами. Відповідно до ст. 1 Закону “Про НБУ” основні засади грошово-кредитної політики є комплексом змінних індикаторів фінансової сфери, що дають можливість НБУ з допомогою інструментів (засобів та методів) грошово-кредитної політики здійснювати регулювання грошового обігу та кредитування економіки з метою забезпечення стабільності грошової одиниці України як

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.



монетарної передумови для економічного зростання і підтримки високого рівня зайнятості населення. Разом з тим, відповідно до ч.1 ст. 10 ГКУ грошово-кредитна політика спрямована на забезпечення народного господарства економічно-необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залічення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки, і взаємопов'язана результатом впливу з зовнішньоекономічною, валютною, інвестиційною, ціновою політикою.

На наш погляд, індикативне регулювання банківської діяльності не відповідає за своїм змістом назві, передбаченій в ст. 66 Закону України "Про банки" по формам та засобам, тим більш що поширеним в економічній науці є застосування індикаторів як кількісно-якісних орієнтирів планування, прогнозування, інституційних характеристик (рейтингів). Необхідно відмітити, що цілевизначеність та методи впливу правових засобів індикативного регулювання свідчать про недоцільність вживання наведеної в ст. 66 Закону "Про банки" класифікації і надає змогу охарактеризувати ступень впливу на банки. *Безпосередньо впливають на банківську діяльність і мають адміністративний характер (імперативний) її регламентування як правові засоби:* – встановлення обов'язкових економічних нормативів з метою стабільної діяльності банків та своєчасного виконання ними зобов'язань перед вкладниками; – встановлення кореспондентських відносин; – формування та використання резервів на покриття ризиків від окремих активних банківських операцій встановлено з метою підвищення надійності та стабільності банківської системи, захисту інтересів кредиторів і вкладників банків. *Не заявлений в нормативних актах НБУ як прямиий вплив на банківську діяльність але адміністративний (імперативний) за методом мають:* – визначення норм обов'язкових резервів для банків проголошено як один із монетарних інструментів з метою стримування інфляційного тиску а також з метою підвищення ефективності застосування механізмів регулювання грошово-кредитного ринку, хоча має адміністративний ефект для банків; – встановлення кореспондентських відносин з метою подальшого впорядкування операцій в гривнях та іноземній валюті. *Диспозитивний характер впливу мають* (непряме регулювання, без примусу): – рефінансування з метою ефективного регулювання ліквідності банків; – процентна політика з метою ефективного управління грошово-кредитним ринком; – управління золотовалютними резервами для забезпечення внутрішньої і зовнішньої стабільності грошової одиниці України, з метою впливу на курс національної валюти щодо іноземних валют і на загальний попит та пропозицію грошей в Україні. І, наприкінці, *всі інструменти монетарної політики мають загальну (або генеральну) мету* – регулювання грошового обігу та кредитування економіки з метою забезпечення стабільності грошової одиниці України як монетарної передумови для економічного зростання і підтримки високого рівня зайнятості населення.

Таким чином, правові засоби, які мають адміністративний характер і прямий вплив на банківську діяльність, не можуть вважатися індикативними засобами, а разом з іншими відносяться до інструментів грошово-кредитної політики і не можуть класифікуватися інакше. Тому такий характер правових засобів за змістом і методами застосування потребує відповідного нормативного закріплення в законі у вигляді наступних положень: 1. Засоби, віднесені до грошово-кредитної політики, повинні бути відображені відносно регулювання банківської діяльності окремо, з вказівкою, що шляхом використання банківської системи реалізується грошово-кредитна політика і одночасно відбувається вплив на банківську діяльність. 2. Будь-який засіб банківського регулювання, який є обов'язковим для банку, в тому числі віднесений до інструментів грошово-кредитної політики, повинен бути закріплений в законі відповідно до порядку регламентування компетенції НБУ в частині впливу на суб'єктів підприємництва, в тому числі з регламентуванням змісту обмежень, порядку та підстав введення та застосування, інше.

*Задихайло О. А.<sup>1</sup>*

#### **Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері культури**

Однією з найбільш пріоритетних сфер соціально-економічного і духовного розвитку суспільства є культура. Вона є важливим чинником розвитку демократії в державі на засадах збереження і примноження культурних надбань, формування цілісного культурного середовища, сприяння підвищенню рівня культури суспільства в цілому і правової культури зокрема. Будь-яка держава зацікавлена в належному регулюванні цієї сфери, оскільки саме культура має значний вплив на суспільство шляхом формування світогляду, громадської думки тощо.

Важливу роль у здійсненні регулювання відносин у сфері культури відіграють органи місцевого самоврядування. І хоча місцеве самоврядування не належить до системи державних органів влади, являючи собою специфічну форму публічної влади, воно у певних визначених законодавством межах здійснює функції управління і регулювання діяльністю об'єктів комунальної власності. Так, відповідно до Закону „Про місцеве самоврядування в Україні” до повноважень виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад належить управління закладами культури, які належать територіальним громадам або передані їм. Вищезазначені органи повинні створювати умови для розвитку культури, сприяти відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри історико-правових дисциплін, державного і міжнародного права ХНПУ імені Г. С. Сковороди

творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері культури. До компетенції цих органів належить також вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності.

Окрім власних (самоврядних) повноважень у сфері культури виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють також низку делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. До них, згідно ст.32 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, зокрема, належать: забезпечення вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства; вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури; забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання тощо.

Водночас частину своїх повноважень у сфері культури, районні та обласні ради (представницькі органи місцевого самоврядування) делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Аналіз чинних нормативно-правових актів, що регулюють зазначені питання дозволив дійти висновку про наявність дублювання окремих повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у галузі культури, що свідчить про недосконале розмежування повноважень між зазначеними органами.

Важливим напрямом діяльності органів місцевого самоврядування у сфері культури є фінансування комунальної системи культури. Адже базова мережа закладів культури, до якої входять будинки культури, клуби, бібліотеки сьогодні належить територіальним громадам або районним чи обласним органам місцевого самоврядування, й утримується з місцевих (міських, сільських, селищних) бюджетів. Передача на місцевий рівень основної долі відповідальності за культурну інфраструктуру регіонів вимагає створення адекватної незалежної фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, управлінської компетенції і належної підготовки кадрів. Проте в багатьох випадках децентралізація культурної сфери виявилась просто адміністративною передачею державних закладів культури на баланс регіональних органів влади, без попереднього впровадження нових схем фінансування і відповідної законодавчої бази, що надала б можливість владі на місцях втілювати власну культурну політику. Така ситуація призвела до істотного скорочення мережі закладів культури, зокрема клубних закладів (з 21,5 тис. у 1997 р. – до 18,9 тис. у 2007 р.), бібліотечних установ (з 21,5 тис. у 1997 р. – до 20,8 тис. у 2007 р.), що продовжується і на теперішній час. Таким чином, проблема фінансування закладів культури з місцевих бюджетів потребує невідкладного розв'язання.

Отже, до питань, які потребують першочергового законодавчого вирішення для удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування

у сфері культури можна віднести наступні:

– детальне і чітко розмежування повноважень у сфері культури між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою виключення можливості їх дублювання та підвищення відповідальності зазначених органів за виконання окремих функцій і завдань в галузі культури, покладених на них у відповідності до норм чинного законодавства;

– створення на державному рівні системи підготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців, які займаються керівництвом у галузі культури;

– врегулювання правового режиму майна, що перебуває у спільній власності територіальних громад, зокрема закладів культури, що перебувають у комунальній власності, з метою вдосконалення механізму управління цими закладами органами місцевого самоврядування;

– розробка на законодавчому рівні механізмів фінансування державою витрат органів місцевого самоврядування, яких вони зазнають внаслідок виконання делегованих повноважень виконавчої влади, у тому числі й у сфері культури, а також удосконалення порядку формування місцевих бюджетів.

*Коваленко Л. П.<sup>1</sup>*

### **Проблема прав людини і громадянина в галузі охорони довкілля у місцевому самоврядуванні**

Перед сучасною українською державою постає важливе завдання – утворення, насамперед за допомогою законодавства, умов для прояву громадських, самодіяльних начал у територіальному вимірі в галузі охорони довкілля. Місцеве самоврядування й виступає найбільш наближеним до людини рівнем організації публічної влади, початком, який покладений в основу громадської єдності та найкращим «об'єднанням» для вирішення більшості громадських проблем.

В Україні подібні дослідження проводилися вченими-адміністративістами, в останні часи у вітчизняній адміністративно-правовій науці поступово намітилася тенденція щодо виділення як самостійної статусної характеристики особи (жителя) як члена територіальної громади, яка наділена специфічними муніципальними правами та свободами в галузі охорони довкілля. Такими є права, які забезпечують реальні можливості кожному жителю брати участь у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні та духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності органів

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

місцевого самоврядування, спрямовані на реальне забезпечення прав та свобод, життєвих потреб і інтересів людини.

На наш погляд, різниця між цими двома статусами особи полягає у відмінностях публічно-правового зв'язку людини з владою, державою, суспільством або іншим суб'єктом суспільних відносин, у які вона вступає, територіальними межами прояву її життєво важливих функцій, джерелом прав та свобод, які обумовлюють ці статуси тощо.

Первинним джерелом, яке визнає або встановлює ті чи інші елементи адміністративно-правового статусу людини і громадянина, є держава. Специфічним суб'єктом, який у результаті визнання прав у сфері місцевого самоврядування виступає пріоритетним «партнером» людини, на нашу думку, виступає не держава, а територіальна громада – первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень.

Звідси зовсім по-іншому виглядає зв'язок людини з територіальною громадою та муніципальною територією – місцем проживання людини. Він полягає у постійному або переважному мешканні в межах певної громади, володінні в ній певною нерухомою власністю, сплаті комунальних податків тощо.

Актуалізація досліджень місцевого самоврядування в контексті прав та свобод людини і громадянина в галузі охорони довкілля обумовлена, по-перше, затвердженням в Україні демократичних засад суспільного життя та зростанням політичної активності населення. По-друге, переходом України до ринкових відносин, які передбачають широке використання особистої свободи та творчої ініціативи. По-третє, посиленням особистої відповідальності та свідомого ставлення людини до результатів своєї діяльності, що пов'язане з розумінням того, що вона є господарем своєї долі та творцем особистого щастя. По-четверте, сучасний етап розвитку країни пов'язаний з формуванням громадянського суспільства та соціально-правової держави як найважливіших суспільно-правових «вимірів», що не лише відображають механізми захисту прав людини, але й утворюють реальну можливість самим громадянам брати активну участь у забезпеченні та самозахисті своїх прав та свобод, у тому числі і через інститути місцевого самоврядування.

Гуманістичний характер місцевого самоврядування та його органічний зв'язок з правами та свободами людини і громадянина в галузі охорони довкілля – беззаперечні. Однак у політико-правовій науці фактично відсутні роботи, які б присвячувалися як висвітленню феномену місцевого самоврядування через призму прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони довкілля, так і проблемі прав і свобод людини і громадянина в галузі охорони довкілля в контексті місцевого самоврядування.

Так, у спеціальній літературі виділяються на загальні та особливі; основні та додаткові; першочергові (суттєві) та другорядні (менш істотні); класичні та соціальні; духовно-культурні та природно-антропологічні;

індивідуальні та колективні, матеріальні та процесуальні права людини тощо.

Але мало хто виділяє у своїх класифікаціях прав людини права у сфері місцевого самоврядування в галузі охорони довкілля, які по суті є самостійними правами у системі прав людини, важливою складовою адміністративно-правового статусу особи в галузі охорони довкілля. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин — держава» права людини переходять на рівень «житель — орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особи.

Саме місцеве самоврядування та реальна муніципальна влада є інтегруючою ланкою між громадянським суспільством та державою, основне призначення якої полягає в забезпеченні нестатків і потреб людини, її колективних і індивідуальних прав та свобод в галузі охорони довкілля як головного суб'єкта місцевого самоврядування.

*Чемсак Ю. В.<sup>1</sup>*

### **Висока якість виборчих процедур — шлях до реалізації народного суверенітету**

Виборчий процес — це механізм формування публічної влади, що створюється шляхом послідовної зміни взаємозв'язаних та взаємообумовлених стадій, під час здійснення яких реалізуються закріплені у законодавстві виборчі принципи, по завершенні яких реалізуються виборчі права громадян. З огляду на таке визначення поняття виборчого процесу, звернемо увагу на особливості організації виборчих процедур у рамках окремих стадій. Адже якість проведення завершального етапу виборів — голосування та встановлення результатів виборів — безпосередньо залежить від якості організації виборчих процедур у рамках попередніх стадій. Ізольований розгляд проведення останнього етапу виборів не дає змоги об'єктивно перевірити на відповідність принципам демократизму та законності всієї організації виборів.

Голосування як стадія виборчого процесу досить відповідальна як для виборців, так і для членів виборчих комісій і самих кандидатів. Вона має ряд особливостей, що вирізняють її серед інших стадій виборчого процесу. З першого погляду вона відносно самостійна. У той самий час спостерігається певна її залежність від якості реалізації процедурних дій у рамках попередніх стадій.

Так, на етапі складання списків виборців виникають порушення, які тягнуть за собою негативні наслідки організації останньої стадії виборів. Законодавством про вибори передбачена можливість виправити наявні

---

<sup>1</sup> Аспірант кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

помилки у списках. Але складна процедура оскарження призводить до того, що більшість помилок залишається на момент голосування. Певна кількість громадян знаходить себе у списках з помилками реквізитів, а певний процент виборців не може проголосувати за причин відсутності свого прізвища у списках взагалі. За таких умов фактично відбувається порушення виборчих прав громадян та викривлення результатів виборів.

На стадії висування та реєстрації кандидатів у депутати (на місцевих виборах) може статися, що у відповідному виборчому окрузі після закінчення строку реєстрації кандидатів не залишилося жодного кандидата (жодного виборчого списку місцевої організації партії або якщо у виборчому списку місцевої організації партії, який залишився після закінчення строку реєстрації кандидатів, кількість кандидатів, які залишилися у списку, є недостатньою для формування відповідної ради), вибори вважаються такими, що не відбулися. Звичайно, це виключення з правила, але якщо така ситуація все ж трапляється, це потягне за собою додаткові витрати з бюджету на організацію нових виборів, а також додаткове залучення людського ресурсу.

Вже під час здійснення такої виборчої процедури, як збір підписів на підтримку кандидатів, розпочинається активна агітація, під час агітації у виборця формуються певні уявлення з приводу того чи іншого кандидата, формуються пріоритети. Активний вплив на правосвідомість громадян під час агітаційних дій створює електоральне рішення, що реалізується під час голосування на виборах. Стадія агітації безпосередньо пов'язана зі стадією голосування, тому недоліки, що вона має, повинні бути розглянуті та вирішені на законодавчому рівні. До того ж, на етапі збору підписів на підтримку кандидатів наявними є зловживання процедури заповнення самих підписних листів.

Засобами агітації є не тільки інформування електорату, але й використання інформаційного впливу, що часто містить хибні дані. За існуючих умов виборщо досить складно зробити правильний вибір. Тим більше, що за умов здійснення агітації протягом тривалого часу, (за законом до останньої п'ятниці до дня голосування), не залишається часу на осмислення поданої інформації та прийняття виваженого рішення. Часто кандидати не мають рівного доступу для ведення агітації. Тому актуалізується питання скорочення строків передвиборної агітації, адже у кандидатів повинен залишатися час на захист своєї честі та доброго імені, а у виборців – на прийняття зваженого рішення до дня голосування.

Здійснення всіх виборчих процедур у рамках виборчого процесу покладається на виборчі комісії різних рівнів. Ці органи несуть відповідальність за якість організації тих чи інших виборчих дій. При формуванні виборчих комісій треба серйозніше ставитись до кандидатур, що подаються для роботи в них, адже якість їх складу відображається на якості організації виборів у цілому. До того ж, на завершальній стадії виборчого процесу, під час здійснення підрахунку голосів, рівень правосвідомості та професіоналізму членів виборчих комісій відіграє ключове значення.

Особливо важливим є питання підготовки та навчання членів виборчих комісій, що організують підготовку та проведення виборів у населених пунктах, віддалених від великих міст.

Рівень матеріально – технічного, інформаційного та інших видів забезпечення виборчих комісій безпосередньо впливає на рівень організації голосування. Адже голосування – складний, багато процедурний процес. Голосування не можливе без забезпечення комісій приміщеннями для голосування, необхідними виборчими документами, технічними приладами, засобами зв'язку, методичної та іншої підтримки.

Країни зі сталою, розвинутою демократією поступово відходять від конкретизації норм виборчого законодавства та йдуть шляхом закріплення базових приписів у нормах матеріальних. Але Україна знаходиться на етапі розвитку демократії, а тому легітимні та легальні вибори повинні сприяти реальному становленню громадянського суспільства й стати механізмом реалізації народного суверенітету. З огляду на відсутність остаточно сформованої правової свідомості як у виборців, так і в інших учасників виборчого процесу, вважається за необхідне реформування виборчого законодавства у напрямі конкретизації і більш чіткої регламентації норм з боку держави. Важливим також є розширення нормативних приписів у частині адміністративного та кримінального законодавства, які повинні сприяти реальному забезпеченню правових гарантій суб'єктів виборчого процесу.

*Набока І. В.<sup>1</sup>*

### **Правова форма діяльності постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування**

Повно і всебічно простежити механізм функціонування постійних комісій місцевих рад неможливо без аналізу форм діяльності цих органів. Під формами діяльності органів публічної влади слід розуміти зовнішню сторону їх функціонування, сукупність його однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством. У своїй діяльності місцеві ради використовуючи правові, організаційні та матеріально-технічні форми забезпечують вплив на соціальні та управлінські процеси на місцевому рівні, здійснюють реалізацію своїх функцій та компетенції.

Питанню удосконалення форм діяльності постійних комісій представницьких органів приділялася велика увага науковців за радянських часів, але воно не втрачає своєї актуальності і сьогодні, оскільки ефективність роботи комісій прямо залежить від чітких наукових підходів щодо їх обґрунтування і визначення.

---

<sup>1</sup> Науковий співробітник НДД державного будівництва та місцевого самоврядування АПРн України.



Філософська наука дає розуміння “форми” як “спосіб організації змісту, його вираження й існування” Під формою діяльності органів розуміють сукупність однорідних дій і викликані цими діями визначені соціальні наслідки. У юридичній літературі форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування визначаються основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція рад та її органів.

Діяльність органів місцевого самоврядування зумовлюється потребами об'єкта (територіальної громади, соціальної групи) і здійснюється шляхом використання вироблених практикою людства відповідних об'єктивних форм і методів. Форми діяльності постійних комісій є похідними від форм діяльності представницьких органів, і, в основному, збігаються з формами діяльності відповідних рад. Під формами діяльності постійних комісій слід розуміти зовнішній вираз їх функціонування, закріплені у нормах муніципального права і підтверджені практикою.

Першорядне значення для підвищення ефективної діяльності постійних комісій має правильна раціональна організація її роботи, застосування оптимальних засобів виконання покладених функцій. Практика роботи постійних комісій показує, що для виконання наданих комісіям повноважень ними використовуються: засідання, взаємодія з радами, участь у підготовці і проведенні сесій, організаційно-масова робота, створення і організаційна робота підготовчих комісій, робочих груп, надання висновків та рекомендацій стосовно поліпшення роботи рад тощо.

Однією з основних форм роботи постійних комісії є правова форма, яка пов'язана з формалізацією рішень результатом яких є виникнення юридичних наслідків, з виконанням юридично значущих дій у строго зазначеному законом порядку. Завдяки правовій формі роботи органи місцевого самоврядування мають можливість реалізувати надані їм законом повноваження шляхом встановлення загальнообов'язкових правил поведінки, прав та обов'язків суб'єктів. Правовими формами роботи є видання правових актів з питань, віднесених до його повноважень.

Реалізуючи свої функції та повноваження постійні комісії приймають відповідні рішення щодо управління відповідними галузями виробництва, керівництва в муніципальній сфері. За юридичним змістом рішення – це правові акти, які встановлюють нові, змінюють чи скасовують діючі правові норми. За своєю природою рішення постійних комісій мають обов'язковий характер, що вказує на їх статус правових актів. Так, вони підлягають неухильному виконанню членами комісій, іншими депутатами, органами і посадовими особами ради, іншими суб'єктами. Крім того, частина 8 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування» закріплює право постійних комісій скликати сесію місцевої ради у випадках невиконання уповноважених посадових осіб цього обов'язку в установлений строк. У цьому випадку комісія приймає протокольне рішення, обов'язкове для виконання усіма суб'єктами. Вчені розділяють правові форми діяльності

залежно від характеру дій з нормами права на нормотворчу, правозастосовчу, контрольну, установчу та інтерпретаційну.

Так, нормотворча форма діяльності постійних комісій пов'язана з встановленням, зміною або скасуванням нормативних приписів, зміст яких пов'язаний з нормотворчістю місцевої ради; правозастосовча – пов'язана з виконанням нормативно-правових приписів; правовою констатацією і визнанням певних фактів, їх правомірного чи неправомірного характеру, визнанням певного права за конкретним суб'єктом чи покладанням певних юридичних обов'язків; установча – пов'язана з утворенням і діями підкомісій та робочих груп, з особливостями їх статусу; контрольна – пов'язана зі здійсненням контролю за законністю, обґрунтованістю та доцільністю рішень та інших актів; інтерпретаційна форма діяльності виявляється у роз'ясненні прийнятих радою рішень тощо.

Підводячи підсумки, можна зазначити, що процес удосконалення форм роботи постійних комісій є безперервним і сприяє зміцненню авторитету інституту постійних комісій місцевих рад.

*Швайка І. О.<sup>1</sup>*

### **Державницька теорія місцевого самоврядування – концептуальна основа розвитку місцевого рівня організації влади**

Усі дії із реформування державного управління та місцевого самоврядування не дають відповіді на головні світоглядні позиції, які повинні проходити наскрізно через усі проекти законів та підзаконних нормативних актів.

Конституція України 1996 року дала відносно чітку картину взаємин центральних органів держави та місцевих органів, але зміни до неї 2004 року, а також численні наступні проекти є механістичним набором із перерозподілу повноважень без усвідомлення суті процесів визначення конституційного ладу, впорядкування відносин між різними гілками влади тощо.

Щодо місцевого самоврядування необхідно сформулювати суть існування органів місцевого самоврядування: або місцеве самоврядування існує автономно від центральної державної влади, або органи місцевого самоврядування органічно вписуються в державний механізм і поєднують функції вирішення питань громади із функціями провідника державної політики на рівні місцевої громади.

Згідно суспільної теорії співвідношення державного управління і місцевого самоврядування сутність останнього полягає в наданні мешканцям територіальних громад села, селища, міста на максимальному рівні права управляти своїми суспільними інтересами та збереження за центральними

---

<sup>1</sup> Здобувач кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

державними органами лише тільки загальнодержавних справ, питань оборони, юстиції, внутрішніх справ або окремих делегованих органами місцевого самоврядування функцій.

Згідно державної теорії функціонування органів місцевого самоврядування відбувається на підставі загальних принципів, сформованих і для державного апарату, і для органів місцевого самоврядування. При цьому, уповноважені державні органи мають право в установленому порядку зупиняти або скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, якщо такі дії або рішення суперечать Конституції та законам України.

Правильним, на думку автора, напрямком співвідношення державного управління та місцевого самоврядування є укріплення державної теорії, поєднаної із широкими повноваженнями органів місцевого самоврядування.

В державно-організованому суспільстві мають бути визначені граничні межі компетенції органів місцевого самоврядування для забезпечення можливості народовладдя і забезпечення суверенітету народу, і, отже, оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні. При цьому необхідним елементом співіснування державного управління і місцевого самоврядування, є наявність ефективної системи запобіжників, які не дають місцевому самоврядуванню ставати джерелами сепаратизму, чому маємо достатньо багато прикладів в сучасному світі.

Приходимо до висновку, що сильна держава повинна мати ідейно цілісну систему місцевих органів.

Серед факторів, які безпосередньо впливають на вибір концептуальної моделі місцевого самоврядування, можна виділити наступні: форма правління, форма державного устрою та особливості адміністративно-територіального устрою.

На думку автора, найбільш оптимальною є пропозиція поділу держави на 300 повітів, які існують за територіальною ознакою і виконують делеговані громадами функції, а також забезпечують державну політику на відповідній. Найближчим аналогом повіту є райони в області сучасного поділу.

Невизначеність концепції поєднання державного управління та функціонального положення органів місцевого самоврядування породжує питання про привласнення функцій інших органів, або про ухиляння від виконання належних саме цьому органу завдань, за можливості подвійного тлумачення тої або іншої норми.

Реформування публічної влади є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні і відкриті інститути виконавчої влади та місцевого самоврядування. Нова модель публічної влади повинна бути інструментом для побудови в Україні своєї, унікальної, тільки для українського суспільства і українських реалій моделі місцевого самоврядування.

Неможливо в усьому погоджуватися та мавпувати європейські традиції. При тому, що переважні більшість виступів, як теоретичних так і практичних не дає чіткого визначення, який саме європейських досвід або

які саме традиції беруться за увагу. Таким чином, європейські та євро інтеграційні процеси часто стають прикриттям для власної теоретичної неспроможності.

Принципами реформування публічної влади та діяльності місцевих органів є: *верховенство права, законність, відкритість, пропорційність, відповідальність*

Будь-які дії, а тим більше такий складний процес як конституційне реформування, мусить відбуватися на чітко визначеній світоглядній позиції. Наявність перекосів або диспропорцій між різними регіонами України у вирішенні однакових завдань не повинне тягти за собою миттєве внесення змін, без усвідомлення природи виникнення та обґрунтованості таких перекосів або диспропорцій.

Подальше реформування державного управління і місцевого самоврядування мусить бути підпорядковане основному завданню. Таким завданням є захист прав та інтересів громадян в отриманні соціальних послуг. Але варто також пам'ятати про те, що будь яка загальнодержавна система, а саме такою є система органів місцевого самоврядування повинна слугувати також захисту загальних інтересів держави в цілому.

Прикладами такого можна навести фактичне двовладдя у виконавчій гілці влади, коли Президент та Прем'єр-Міністр часто дублюють функції один одного, а руйнування системи державного управління і місцевого самоврядування подається як ознака децентралізації управління. Особливо небезпечно, коли починаються розмови про децентралізацію таких сфер діяльності як військова, митна, податкова, фінансова тощо сфери життя.

Побудова будь якої системи, якщо шлях її реформування не ґрунтується на світоглядній позиції, неможлива, оскільки таке реформування буде механічною зміною одних правил на інші без аналізу причин та наслідків таких змін.

*Погребняк Н. С.<sup>1</sup>*

### **Чинники ефективної діяльності апарату Верховної Ради України**

Сучасна наука конституційного права нажаль не приділяє достатньої уваги проблемам організації і діяльності парламентського апарату. Дисертаційні і монографічні дослідження з цих питань насьогодні відсутні.

У випадках, коли парламент є однопалатним (а саме таким є на даний час Парламент України), постають питання: 1) удосконалення організаційної структури парламенту; 2) встановлення більш ефективної і демократичної системи діяльності внутрішніх структур і підрозділів законодавчого органу; 3) підготовка персоналу Апарату; 4) ефективне поєднання політичних призначенців і професійних державних працівників з метою забезпечення

---

<sup>1</sup> Здобувач кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

законодавцям послуг найвищої якості. Актуальною є проблема збільшення Апарату Верховної Ради України. З цих причин питання правового регулювання Апарату заслуговує на серйозну увагу як політиків, так і вчених правників.

Дискусійним серед вчених-правників залишається питання включення Парламентського видавництва та Національної Парламентської бібліотеки в структуру Апарату. Слід відмітити, що Видавництво Верховної Ради України та Національна Парламентська бібліотека є самостійними господарюючими структурами [постанова Верховної Ради від 20.04.2000 р. № 1678-ІІІ], а Інститут законодавства Верховної Ради України – науково-дослідна та прикладна державна установа в структурі Апарату [постанова Верховної Ради від 07.10.1994 р. № 150/94-ІВ]. Очевидно, що нормативно-правові акти стосовно цього питання потребують уточнення.

Український парламент порівняно «молодий» і потребує не лише часу для подолання всіх перешкод на своєму шляху до демократії, але й відповідних коштів. Актуальним і водночас складним є питання про те, скільки помічників зможе дозволити собі законодавець (депутату Верховної Ради України дозволяється мати до 31 помічника-консультанта, 4 з яких прикріплені для кадрового та фінансового обслуговування до Апарату). Для того, щоб подолати таку перешкоду як брак коштів, депутати можуть звернутися до додаткових джерел (комітетів, фракцій, інтернів, добровольців). На наш погляд, доречно збільшити кількість штатних помічників-консультантів народного депутата України до 5, один з яких з метою забезпечення неполітичності і професійності посади державного службовця призначався б Апаратом Верховної Ради України без попереднього подання законодавця.

На фоні світового досвіду, досить важливим є оцінка ефективності структури та діяльності Апарату Парламенту України. На наш погляд, з метою забезпечення професійності і неполітичності посади керівника Апарату, доречно його призначення або керівним органом (Погоджувальною Радою депутатських фракцій), або главою держави. Наприклад, у Великобританії керівник Апарату призначається королевою. У Канаді це призначення робиться за рекомендацією прем'єр-міністра генерал-губернатором. У деяких країнах керівник Апарату призначається урядом. Недосконалість структури Апарату Верховної Ради України породжує необхідність реорганізації Апарату українського парламенту у напрямі, зокрема, зменшення кількості його структурних підрозділів, об'єднання підрозділів, які виконують подібні функції; посилення ролі секретаріатів комітетів та фракцій за рахунок відповідного розвантаження підрозділів Апарату. Ефективність функціонування Апарату українського парламенту потребує також і посилення ролі Інституту законодавства Верховної Ради України у науково-дослідницькому забезпеченні діяльності парламенту, його органів, народних депутатів України.

Належне функціонування Апарату Парламенту України потребує реформування системи добору кадрів для роботи в Апараті, системи оплати

їхньої праці та оцінки діяльності в рамках загального реформування законодавства про публічну службу.

Підводячи підсумки щодо ефективності діяльності Апарату Верховної Ради України, слід зробити наступні висновки і пропозиції:

1. Чинне законодавство щодо порядку утворення та організації діяльності Апарату Верховної Ради України вже не відповідає сучасним вимогам щодо регулювання і потребує оновлення.

2. Повноваження, завдання та функції, форми і методи діяльності Апарату Парламенту України, його посадових осіб і допоміжних органів, законодавців, в цілому реалізуються. Водночас мають місце невиконання чи неналежне виконання парламентаріями окремих складових їх компетенції, що не сприяє ефективній діяльності законодавчого органу.

*Петришина М. О.<sup>1</sup>*

### **Правова форма діяльності органів місцевого самоврядування**

Будь-який орган публічної влади, що створюється з метою представництва волі й інтересів певної соціальної спільноти має такі найважливіші ознаки: 1) за своєю внутрішньою структурою орган публічної влади – це система різних за характером, значенням, рівнем посад, що заміщуються посадовими особами, наділеними спеціальним статусом; 2) орган публічної влади завжди має статутно-правовий характер, тобто на відміну від інших організацій, він засновується на підставі Конституції і законів України, інших нормативних актів. При цьому визначений порядок формування органу передбачає, як правило, обрання або призначення його посадових осіб; 3) заснування будь-якого органу публічної влади обумовлено необхідністю здійснення завдань та функцій; 4) визначальною ознакою органа публічної влади є наявність у нього публічно-владних повноважень, що дозволяє відокремити його від інших державних чи комунальних установ, які також утворюються для здійснення завдань і функцій публічної влади, але на відміну від публічних органів влади, не наділяються владними повноваженнями.

Публічно-владні повноваження – необхідний атрибут органів публічної влади, що відображається в їх конституційному найменуванні – «органи державної влади», «органи місцевого самоврядування». Публічно-владний характер повноважень органів публічної влади виявляється в тому, що: 1) рішення, які приймає орган публічної влади, обов'язкові для виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, органами, установами й організаціями, їх посадовими особами, на яких поширюється компетенція цього органу; 2) для забезпечення виконання прийнятих рішень орган публічної влади наділяється необхідними матеріальними засобами; 3)

---

<sup>1</sup> Аспірантка кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

виконання рішень органу публічної влади, прийнятих в межах його компетенції, забезпечується не лише застосуванням різноманітних засобів переконання, заохочення, організаційно-масової роботи тощо, але й можливістю застосування відповідних засобів примусу.

Реалізація органами місцевого самоврядування закріпленої за ними компетенції неможлива без наявності ефективних форм управління. Чинне законодавство України щодо організації та функціонування місцевих рад, їх виконавчих органів передбачає широке коло способів зовнішнього вираження змісту їх управлінської діяльності. Проте практика застосування законодавства свідчить про наявність достатніх підстав додаткового дослідження існуючих в органах місцевого самоврядування форм управління.

При підході до визначення поняття «форма управлінської діяльності органів місцевого самоврядування», необхідно врахувати такі критерії: 1) форма управління завжди є зовнішнім виразом волі суб'єктів управлінської діяльності; 2) в умовах демократії такий вираз обов'язково реалізується відповідно до чинного законодавства; 3) це волевиявлення повинно здійснюватися в межах власної компетенції; 4) кожна форма управління повинна мати певну управлінську мету. Таким чином, під формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування слід розуміти зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до Конституції та законів України в межах власної компетенції для досягнення поставленої управлінської мети.

На думку більшості вчених усі форми управлінської діяльності поділяються на правові та неправові. Правовими вважаються такі форми, внаслідок використання яких виникає юридичний ефект. Вони виступають як юридичні факти і можуть створювати правові відносини. Неправовими є форми, використання яких не має юридичного значення та не спричиняє виникнення, зміну чи припинення правовідносин. Такі форми або передують правовим, або настають після них.

*Воднік В. Д.<sup>1</sup>*

### **Роль місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав дітей**

Роль місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань дитинства, його соціального захисту, запобігання негативним проявам у дитячому та молодіжному середовищі визначено законодавством про місцеву виконавчу владу та місцеве самоврядування, а також Законом України "Про охорону дитинства".

---

<sup>1</sup> Старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України, кандидат філософських наук, доцент.

В усіх регіонах країни створюються банки даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. З метою запобігання негативним проявам серед дітей та підлітків, у тому числі пияцтву, наркоманії, дитячій бездоглядності і безпритульності, службами у справах неповнолітніх (ССН) м. Харкова забезпечено виявлення дітей, які жебракують, вчиняють правопорушення або стали жертвами злочинної діяльності дорослих. Систематично проводяться огляди утримання дітей-сиріт у сім'ях опікунів та школах-інтернатах, заслуховуються звіти опікунів, здійснюються перевірки дотримання вимог щодо управління житлом неповнолітніх та його збереження. Місцева влада намагається вирішувати питання підтримки інтернатних закладів, максимально використовуючи власні ресурси. Істотна допомога дітям надається під час благодійних акцій.

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

Назріла необхідність розроблення та прийняття відповідних нормативних актів з питань забезпечення і дотримання житлових і майнових прав дітей. Приватизація житла, яка штучно проводиться без урахування інтересів неповнолітніх, педоскопальний механізм щодо отримання дозволу на відчуження майна (житла) від імені неповнолітнього, безконтрольний продаж або придбання без урахування інтересу дітей, позбавляє майбутнє покоління конституційного права на житло і, як наслідок, – поповнення армії осіб без визначеного місця мешкання.

Відсутні механізми боротьби з тиражуванням у засобах масової інформації, розміщенням на вулицях міста рекламних щитів з пропаганди тютюнових виробів, алкогольних напоїв, показом фільмів з демонстрацією насильства, жорстокості, антисоціальних проявів, так само й видавництвом і продажем відповідної літератури. Потребує вдосконалення діяльність комп'ютерних клубів, ігрових залів, Інтернет-кафе з визначенням обов'язкових відповідних умов (санітарних норм, обмеження часу перебування в них дітей, відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності за зміст ігрових програм тощо).

В організації дозвілля дітей традиційно значна роль належить позашкільним навчальним закладам. Виконувати провідну роль в системі організації дозвілля дітей покликані клуби за місцем мешкання.

Треба позначити, що відсутність належного фінансування для утримання закладів організації дозвілля і проведення вільного часу неповнолітніми (як і повноцінного фінансування заходів, спрямованих на соціальний захист дитинства в цілому) призводить до перепрофілювання, передачі або здачі в оренду їх приміщень комерційним структурам. До того ж багато клубів і спортивних секцій розташовані в непридатних для занять



приміщеннях, потребують ремонту, погано обладнані тощо. Одночасно відбувається масове скорочення штатів педагогів-вихователів та інспекторів фізкультури за місцем проживання. За таких обставин значно зменшилась кількість підлітків, охоплених організованими формами дозвілля. Крім цього, культурно - розважальні та спортивні заклади для багатьох стали недоступними через високі ціни.

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

Потребує вирішення проблема працевлаштування дітей, особливо у вільний від навчання час, у період канікул. За умов зростання безробіття, скорочення штатів, обсягів робіт і закриття державних підприємств можливість працевлаштування отримують лише до 30 % випускників навчальних закладів, а ті, які влаштувались, задіяні здебільшого на низькооплачуваних, непрестижних роботах. Залишаються осторонь цієї проблеми й державні органи та служби зайнятості. Неповнолітні вимушені задовольнитись виконанням некваліфікованих робіт здебільшого у сфері послуг у комерційних структурах або самостійно займатись дрібнооптовою торгівлею, наданням послуг, а деякі з них потрапляють у тенета кримінальних угруповань. Однією з причин небажання молоді працевлаштовуватись є численні порушення трудового законодавства з боку адміністрацій державних установ, у т.ч. безпідставна відмова у працевлаштуванні та невмотивовані звільнення з роботи; залучення неповнолітніх без згоди батьків і до того ж без медичного огляду на профпридатність. Адміністрації підприємств, установ, організацій не дотримуються вимог норм трудового права щодо встановлення для неповнолітніх скороченого тижня чи роботи у понаднормовий час тощо.

Для оптимальної реалізації державної політики стосовно дитинства необхідно всіляко розширювати можливості місцевих органів виконавчої влади та самоврядування, на які покладено безпосереднє вирішення питань захисту прав дітей на регіональному рівні, за місцем їх проживання.

*Проневич О. С.<sup>1</sup>*

### **Гмінна (міська) сторожа як прояв муніципалізації поліцейської діяльності в Республіці Польща**

Одним з напрямів реформування правоохоронної галузі сучасної демократичної держави є муніципалізація поліцейської діяльності, - особливого виду державно-управлінської діяльності, пов'язаної із

<sup>1</sup> Вчений секретар, Харківський національний університет внутрішніх справ.

застосуванням державного примусу задля охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. Цей процес обумовлений прагненням, з одного боку, зміцнити механізм народовладдя і забезпечити надання якісних правоохоронних послуг населенню (платнику податків, замовнику послуг), а з іншого боку, вивільнити державну поліцію (міліцію) від виконання окремих завдань у сфері охорони громадського порядку, надавши їй можливість зосередитися на усуненні суттєвих загроз для суспільного блага. Тенденція до муніципалізації поліцейської діяльності відображає глибинні зрушення у філософії державотворення, однією з догм якої завжди було твердження щодо державної монополії на примус.

На нашу думку, сутність муніципалізації поліцейської діяльності полягає у передачі (делегуванні) державою органам місцевого самоврядування частини повноважень щодо охорони громадського порядку у межах територіальної громади. Вважаємо, що особливий інтерес для України являє польський досвід організаційно-правового забезпечення діяльності гмінної (міської) сторожі, - різновиду поліцейованих муніципальних органів охорони правопорядку. Потреба урахування польського досвіду обумовлена схожістю соціально-економічних процесів в обох країнах, перманентним прагненням влади до подолання спричинених суспільною трансформацією проблем, націленістю на впровадження європейських стандартів правоохоронної діяльності.

Нормативно-правові засади для розбудови муніципальних органів охорони громадського порядку в Польщі було створено на початку 90-х рр. XX ст. Відповідно до п. 14 ст. 7 Закону Польщі “Про самоврядування гміни” від 8 березня 1990 року до завдань гміни (територіальної громади) було віднесено забезпечення громадського порядку та безпеки населення. Ця норма має характер генеральної клаузули та надає гміні повноваження у правоохоронній сфері. У п. 3 ст. 40 вищезазначеного закону підкреслюється, що за відсутності відповідного закону або іншого загальнообов’язкового нормативно-правового припису гміна має право ухвалювати рішення щодо охорони життя або здоров’я людей, а також з метою забезпечення “споккою та публічного порядку”.

Після набуття чинності Законом “Про гмінні сторожі” від 29 серпня 1997 року інституювалася “гмінна (міська) сторожа” – обмундирована формація органу місцевого самоврядування, факультативно утворювана радою гміни з метою охорони громадського порядку на території населеного пункту та фінансована з місцевого бюджету. У гмінах, де виконавчим органом є бургомістр (президент міста), ця формація має назву міської сторожі. Іншими словами, гмінна (міська) сторожа є службою охорони громадського порядку органу місцевого самоврядування. Елемент “самоврядності” обумовлений тим, що рішення щодо її створення, штатної чисельності, організаційної структури, завдань і повноважень ухвалює орган місцевого самоврядування. Кваліфікація сторожі у якості “служби” в організаційному сенсі означає наявність ієрархічного підпорядкування, а з точки зору цілей – служіння безпосередньо територіальній громаді з метою

виконання адміністративних чинностей на терені гміни. Основним завданням гмінної (міської) сторожі є охорона громадського порядку.

Сторожа є організаційною одиницею гміни. Засади діяльності гмінної (міської) сторожі конкретизуються в статутах і регламентах, ухвалюваних радами гмін (міст). Рада гміни уповноважена ухвалювати рішення щодо створення комендатури сторожі у структурі виконавчого органу гміни. Сторожею керує комендант, який призначається і звільняється з посади рішенням вйта (бургомістра) після “вивчення позиції коменданта поліції воеводства”. Комендант підпорядковується вйту (бургомістру). Нагляд за діяльністю сторожі здійснюють вйт (бургомістр), а “у фаховій сфері” – Головний комендант поліції Польщі шляхом делегування цієї функції коменданту поліції воеводства.

Уніфікована організаційна структура гмінної (міської) сторожі відсутня. Своєрідність організаційної структури комендатур в окремих громадах обумовлена завданнями, поставленими місцевими радами.

Згідно з п. 1 ст. 9 Закону “Про гмінні сторожі” при виконанні покладених на неї завдань сторожа має співпрацювати з поліцією. З метою визначення засад співробітництва вйти (бургомістри) укладають з комендантами місцевої (повітової, міської) поліції угоди (порозуміння) про співпрацю.

Правовий статус стражників визначено Законом “Про гмінні сторожі”, а права та обов’язки інших категорій працівників сторожі закріплено у Законі “Про працівників органів місцевого самоврядування”. Відповідно до висновку Найвищого Суду Польщі від 21 вересня 2005 року № I KZP 28/05 стражники гмінної (міської) сторожі визнані публічними службовцями.

Стражники уповноважені застосувати засоби безпосереднього примусу стосовно осіб, які унеможливають виконання ними передбачених законом завдань. Відповідно до п. 2 ст. 14 Закону “Про гмінні сторожі” передбачено такі засоби безпосереднього примусу: фізична сила; браслети ручні сталеві; гумові кийки; службово-розшукові собаки; електрошокери; ручні гранати з газом подразнюючої дії, що впливає на сльозову оболонку. Якщо вищеназвані засоби безпосереднього примусу є недостатніми або їх застосування з урахуванням обставин події є неможливим, при виконанні завдань, передбачених п. 5 ст. 11 (охорона комунальних об’єктів і закладів громадського користування) та п. 9 ст. 11 (забезпечення охорони документів, цінних предметів або грошових коштів для потреб гміни) Закону “Про гмінні сторожі”, стражнику надано право застосовувати вогнепальну зброю.

При розробці у подальшому концепції створення муніципальної міліції (поліції) в Україні слід звернути увагу на необхідність визначення уніфікованих нормативно-правових засад її організації та діяльності. Об’єктивною потребою є ухвала спеціального закону, внесення змін до низки чинних нормативно-правових актів і прийняття місцевими радами відповідних статутів і регламентів. Особлива увага має приділятися визначенню правового статусу працівників муніципальної міліції (поліції), засад співпраці муніципальної міліції (поліції) з міліцією та іншими

суб'єктами правоохоронної діяльності, забезпеченню нагляду за зберіганням і застосуванням спеціальних засобів, опрацюванню стандартів професійної підготовки, визначенню форм контролю за діяльністю служби тощо.

Гудзь Т. І.<sup>1</sup>

### До питання про доцільність муніципальної поліції: британський досвід

До державного механізму реалізації правоохоронної функції поряд із центральними органами на Заході традиційно належать регіональні влади й муніципалітети – виборні органи управління, що вирішують різного роду завдання суспільного розвитку (соціально-політичні, економічні) на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Вони або беруть участь у забезпеченні правопорядку на своїй території, або повністю відповідають за його стан. Для виконання правоохоронної функції регіональні й муніципальні владні інстанції майже в усіх західноєвропейських країнах мають у розпорядженні власні поліцейські формування. В іноземних нормативних та наукових джерелах вони іменуються муніципальною поліцією (від лат. *municipium* – самоврядна громада).

Муніципальна поліція створюється владою автономних утворень, їм підпорядковується, фінансується з місцевого бюджету, функціонує в рамках чітко визначеної юрисдикції й виконує завдання щодо обслуговування „власного” населення. У багатьох країнах взірцем для створення сучасної муніципальної поліції стала Великобританія, де відповідні структури є одними з найбільш успішно функціонуючих у світі.

Зокрема, історія поліції м. Лондона розпочалася в період стрімкого зростання промисловості Великобританії, наслідком чого став не менш стрімкий розвиток міст і збільшення міського населення. Змінювалося суспільство, змінювалися суспільні відносини, а отже, й само обличчя цього суспільства. Це не могло не спричинити зміни державних інститутів і, зокрема, поліції.

Було здійснено декілька спроб удосконалення охорони правопорядку в Лондоні. У 1748 р. Генрі Філдінг, всесвітньо відомий письменник, організував випуск Поліцейської газети, де друкувалися подробиці про злочини, за якими вівся розшук злочинців. Згодом він, разом зі своїм братом Джоном, створив патрулі, щоб закримувати злочинців. Ці патрулі увійшли в історію як поліцейські з Боу-стріт. Згодом, у 1792 р., згідно з Міддлсекським судовим Актом, було створено сім формувань, до кожного з яких входило по шість констеблів, які отримували за свою роботу платню. Це виявилось своєрідним офіційним визнанням того, що концепція непрофесійних стражів правопорядку не відповідала тодішнім умовам Лондона.

У 1789 р. член лондонської міської магістратури Патрік Колхаун,

<sup>1</sup> Старший викладач кафедри конституційного та міжнародного права. Харківський національний університет внутрішніх справ

котрий активно сприяв поліцейській реформі, допоміг створити поліцейські сили з повною службовою зайнятістю, для того, щоб вони патрулювали Темзу. Спочатку це була приватна поліцейська служба, але в 1800 р., згідно із Законом про охорону правопорядку на Темзі, вона перетворилася на перші „сучасні” професійні поліцейські сили в Лондоні.

У 1805 р. Боу-стріт стала центром оновленої патрульної системи, діяльність якої була спрямована проти тих, хто „промишляв” на великих дорогах на околицях Лондона; у 1821 р. вона поширилася й на його передмістя. Протягом наступних років, аж до 1829 р., вживалися й інші окремі заходи, але ці дії не призвели в той час до корінних змін.

У 1829 р. дві третини констеблів і поліцейських, які отримували платню, були, нарешті, об’єднані. Це відбулося завдяки Р. Пілу, тодішньому міністру внутрішніх справ Великобританії. Механізми організації нових сил встановив Ч. Роун, котрий структурно організував лондонську поліцію за армійською моделлю, яка тоді існувала. Однак при цьому він підкреслював, що поліцейські, – не солдати. Була сформульована мета діяльності „нової поліції”, це виглядало так: „...принципова мета, до якої необхідно прагнути – це попередження злочинів”. Це формулювання було справжнім проривом у правоохоронній доктрині Великобританії. Відтоді вона не змінювалася, й виглядає так само і в наш час.

Звісно, роль Столичної поліції полягала не тільки у профілактиці злочинності. Їй приходилось боротися з проблемами соціального характеру, протидіяти порушенням правопорядку, займатися розшуком злочинців, чого не передбачав Ч. Роун і що, на його думку, було найгіршою з альтернатив попередження злочинів. Не була оригінальною й ідея про обхід районів міста під час патрулювання. Проте що було одночасно й новим і далекоглядним, так це підпорядкування свідомості необхідності створення добрих взаємин з населенням. Із самого початку було визначено, що без об’єднання з людьми поліція здатна досягти дуже небагато.

За 180 років, що минули з того часу, столична поліція заслужила репутацію підрозділу, що обслуговує столицю на світовому рівні. Громадська підтримка є надзвичайно важливою складовою для стратегії поліції Об’єднаного Королівства взагалі й для поліції Лондона – зокрема. Своєю роботою поліцейські Лондона довели, що за підтримки громадськості зі злочинністю можна успішно боротися.

Після отримання незалежності Україна стала на шлях реформування правоохоронних органів; наближення міліції до інтересів населення стало одним з основних завдань. І в даному питанні як найкраще підходить досвід створення муніципальної поліції Великобританії, оскільки ця держава належить до найбільш благополучних з точки зору рівня злочинності. Створення муніципальної міліції, покращення взаємовідносин між міліцією й громадськістю, дозволить розробити альтернативні шляхи організації міліції на місцевому рівні.

Як заявив під час візиту до Одеси у квітні 2009 р. Президент України В. А. Ющенко, він не розуміє, чому одеські підрозділи внутрішніх справ

підпорядковані не міському голові, а центральному апарату в Києві. За його словами, в усіх розвинених країнах міська правоохоронна система підпорядковується міському ж голові. Також В. А. Ющенко висловив незрозуміння того, чому проєкт муніципальної міліції вже декілька років «не розглядається й не реалізується». На переконання Президента, створення такої поліції пішло б тільки на користь у питанні забезпечення правопорядку на місцях. Усе це свідчить про наявність політичної волі щодо здійснення суттєвих перетворень у системі органів внутрішніх справ, її децентралізації й наближення до населення. За даних умов запозичення позитивного британського досвіду формування і функціонування муніципальної поліції є одним з перспективних напрямків удосконалення структури, форм і методів діяльності міліції України.

*Сидоренко О. О.<sup>1</sup>*

### **Роль Центральної виборчої комісії у забезпеченні підготовки та проведення місцевих виборів**

На сьогоднішній день не можна уявити будь-яку правову державу без проведення демократичних виборів, формування органів державної влади та місцевого самоврядування на основі демократичних принципів. Згідно Закону України «Про Центральну виборчу комісію» та Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» систему виборчих комісій, які утворюються для підготовки і проведення місцевих виборів очолює Центральна виборча комісія – постійно діючий колегіальний державний орган.

Центральна виборча комісія здійснює керівництво діяльністю комісій щодо підготовки і проведення місцевих виборів, приймає обов'язкові для виборчих комісій роз'яснення з питань застосування виборчого законодавства, здійснює консультативно-методичне забезпечення діяльності виборчих комісій. Виборче законодавство наділяє ЦВК правом приймати нормативні акти, які є обов'язковими для учасників виборчого процесу.

Центральна виборча комісія забезпечує однакове застосування законодавства на всій території України під час підготовки та проведення виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів. Призначає повторні і проміжні вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, якщо у встановлений строк відповідна територіальна комісія, орган місцевого самоврядування не прийме рішення про призначення виборів депутатів місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови.

---

<sup>1</sup> Здобувач кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Одним з важливих напрямків діяльності Центральної виборчої комісії є контрольна діяльність. ЦВК здійснює контроль за додержанням вимог законодавства України про вибори, здійснює контроль за утворенням територіальних виборчих комісій, у разі необхідності звертається до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення виборчого законодавства або окремих його положень з питань організації підготовки та проведення місцевих виборів, готує пропозиції щодо вдосконалення законів з питань проведення місцевих виборів.

Центральній виборчій комісії належить провідна роль у створенні структури виборів, тобто Центральна виборча комісія встановлює форми виборчих документів, затверджує зразки виборчих скриньок для голосування, печаток виборчих комісій, визначає порядок зберігання та передачі виборчих документів до відповідних державних архівних установ.

Центральна виборча комісія для фінансування місцевих виборів затверджує середні норми видатків територіальної та дільничної виборчих комісій на підготовку і проведення місцевих виборів, що повинні включати в себе витрати на оренду приміщень виборчих комісій та оплату за використання матеріально-технічних засобів і заробітну плату членів комісій.

Згідно з виборчим законодавством України Центральна виборча комісія забезпечує дотримання передбачених Конституцією та законами України принципів і засад виборчого процесу, забезпечує реалізацію і захист виборчих прав громадян України, здійснює заходи щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу.

*Погрібний Д. І.<sup>1</sup>*

### **Про особливості правового забезпечення діяльності Фонду державного майна України**

Особливістю формування корпоративного сектора і акціонерного капіталу в Україні є те, що ці процеси проходять під значним впливом держави. Держава впливає на них не тільки через реалізацію своєї законотворчої функції, але також через реалізацію власних корпоративних прав. Отже, забезпечення стабільності функціонування такого інституту як управління державними корпоративними правами через розробку механізмів їх реалізації та захисту є запорукою стабільності державної економіки.

Держава реалізує своє право на участь в управлінні корпорацією через своїх представників, якими є державні органи. На сьогодні система органів управління корпоративними правами держави включає кілька рівнів: Верховна Рада України, яка приймає закони, що регулюють відносини, пов'язані з управлінням державними корпоративними правами; Президент

---

<sup>1</sup> Асистент кафедри господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

України – видає нормативні акти з питань управління державними корпоративними правами; КМ України, що є вищим органом управління об'єктами державної власності, в т.ч. і корпоративними правами держави.

Фонд державного майна України на сьогоднішній день діє на підставі Тимчасового положення про Фонд державного майна України, затвердженого постановою Верховної Ради України № 2558-ХІІ від 7 липня 1992 року (надалі за текстом Тимчасове положення ФДМУ). Це положення визначає статус, завдання, повноваження та компетенцію Фонду державного майна України тощо.

Разом із тим хотілося б відзначити, що приписи Тимчасового положення ФДМУ не зовсім відповідають вимогам часу. Незважаючи на те, що прийняття Закону України „Про Фонд державного майна України” (надалі за текстом законопроект „Про ФДМУ”) буде позитивом, оскільки дозволить на рівні закону врегулювати діяльність Фонду державного майна України, що підвищить його статус та буде сприяти проведенню більш дієвої та ефективної політики держави у сфері приватизації та власності, він містить у собі й положення, що заслуговують критичного зауваження. Зокрема, законопроектом „Про ФДМУ” визначено, що Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який здійснює визначені законом повноваження власника державного майна та реалізує державну політику у сфері управління та приватизації державного майна й виконує інші завдання та функції, визначені цим Законом. Водночас законопроектом передбачено підзвітність та підконтрольність Фонду Верховній Раді України, а також його підпорядкування Кабінету Міністрів України з питань управління об'єктами державної власності (стаття 1).

У зв'язку з цим слід зазначити, що коло повноважень Верховної Ради України обмежено тими, що віднесені до її відання Основним Законом України (частина друга статті 85 Конституції України). Пунктом 33 статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією України. Щодо Фонду державного майна України, то конституційні повноваження парламенту зводяться до надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Голови Фонду державного майна України (пункт 24 частини першої статті 85 Конституції України).

За цих обставин визначення Фонду державного майна України як підконтрольного Верховній Раді України не відповідає Основному Закону України.

Не відповідає Конституції України й визначення Фонду як такого, що підпорядкований Кабінету Міністрів України лише з питань управління об'єктами державної власності. Адже за Основним Законом Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (частина перша статті 113), що спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади (пункт 9 статті 116). Крім того, з наведеного



визначення впливає відсутність підпорядкованості Фонду з інших питань (а за Законом – це питання приватизації, реалізації державної економічної політики, оренди й концесії державного майна і т.ін.).

Крім того, зосередження у Фонді державного майна України повноважень власника державного майна, повноважень з управління всіма об'єктами державної власності не узгоджується з частиною першою статті 13 Конституції України, частиною другою статті 324 Цивільного кодексу України, відповідно до яких від імені Українського народу права власника щодо об'єктів права власності українського народу здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України, з пунктом 5 статті 116 Конституції України, за яким Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності.

Слід відзначити, що відносини державної власності, маючи міжгалузевий характер, охоплюють багато сфер, що підлягають правовому регулюванню. Права та обов'язки державного органу, осіб, уповноважених на управління державними корпоративними правами, повинні бути гранично конкретні та виключні, оскільки до повноважень державних органів неможливо застосовувати поняття сумісного ведення управління. А при можливому пересіченні функцій (що має місце в законі “Про управління об'єктами державної власності”) слід відпрацювати процедуру їх взаємодії.

На нашу думку, саме Фонд державного майна України може стати тим органом, який дозволить удосконалити систему управління корпоративними правами держави. В цьому аспекті пропонується доповнити Закон України «Про управління об'єктами державної власності»: нормою про спеціальний статус ФДМУ (статус, аналогічний НБУ, з тією лише різницею, що НБУ – скарбниця фінансова, а ФДМУ – матеріальна). Такий спеціальний статус не дозволить маніпулювати Фондом держмайна з боку інших органів виконавчої влади та має дати можливість більш ефективно здійснювати управління державними корпоративними правами та сприятиме своєчасному та повному нарахуванню дивідендів (визначенню частки прибутку) на акції (частки, паї), що належать державі, а також їх перерахуванню до Державного бюджету; а також недопущенню зменшення державної частки майна у статутних фондах АТ шляхом штучного збільшення акціонерними товариствами своїх статутних фондів.

*Медвідь М. М.<sup>1</sup>*

### **Аналіз пропозицій експертів Національної жандармерії Франції щодо вирішення проблем будівництва внутрішніх військ МВС України**

Належна співпраця України з Євросоюзом (ЄС) залежить від низки чинників і зокрема від того, наскільки ефективними будуть заходи щодо

---

<sup>1</sup> Кандидат економічних наук, старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем будівництва та психології службово-бойової діяльності внутрішніх військ НДЦ Академії ВВ МВС України.

реформування сектору безпеки України. В 2008 році в результаті проведеного тендеру між країнами ЄС щодо участі в реалізації проекту Twinning «Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції» було обрано Французьку Республіку. Україна стала першою серед країн СНД, якій став доступним цей механізм співробітництва з державами-членами ЄС.

Twinning – це інструмент інституційного будівництва, мета якого полягає у наданні допомоги країнам-бенефіціарам у реорганізації органів центральної та місцевої влади відповідно до стандартів, прийнятих у державах-членах ЄС і Європейському Союзі в цілому. Метою проекту Twinning «Впровадження та розвиток управління якістю в українській міліції» є підвищення ефективності функціонування МВС України і внутрішніх військ (ВВ) шляхом раціоналізації їх організаційних структур та систем управління ними; оптимізації штатної чисельності; підвищення довіри населення до міліції та ВВ; розробка на основі Європейського етичного кодексу поліції вітчизняних законодавчих актів тощо. Важливою складовою Проекту є компонент № 3 «Комплектування та просування по службі», мета якого полягає в підготовці нормативного акту «Про систему комплектування та кар'єрного росту у внутрішніх військах МВС України», впровадження якого дасть можливість покращити стан інформаційного забезпечення комплектування кадрами (на 50 %), збільшити кількість кандидатів на військову службу за контрактом (на 20 %), а також забезпечити якість відбору кандидатів на військову службу.

З переходом ВВ МВС України на комплектування посад контрактним способом змушує військові частини, як роботодавців, вийти на ринок праці з неконкурентоспроможними порівняно з іншими роботодавцями пропозиціями. Найманий працівник в пошуку роботи враховує низку критеріїв, серед яких основним є рівень заробітної платні. Сьогодні в умовах економічної кризи створюються сприятливі умови щодо комплектування посад військовослужбовців за контрактом за рахунок зменшення кількості роботодавців на ринку праці та їх пропозицій, а також зростання рівня безробіття в державі. Очевидно, що з покращенням економічного становища в Україні почнеться зворотній процес, відтак нехтування цією закономірністю призведе до суттєвого погіршення стану комплектування посад військовослужбовців за контрактом. Перша і головна вимога забезпечення якісного відбору найманих працівників для комплектування посад військовослужбовців за контрактом – грошове забезпечення військовослужбовця за контрактом повинне бути не нижчим середньої заробітної плати в регіоні.

Іншими важливими факторами, що враховуються найманими працівниками в процесі пошуку роботи, як правило, є безпека життєдіяльності та умови праці (навантаження). В цьому аспекті проблеми працівник, в якості компенсації, може розглянути інші мотиваційні чинники. Вивчення ситуації на ринку праці України дало можливість їх визначити. Переважній більшості цих очікувань відповідають законодавчо визначені

державні зобов'язання. За умов їх дотримання, питання скасування строкової військової служби та забезпечення потрібної чисельності контрактників вже не стояли б сьогодні на порядку денному. Невиконання цих зобов'язань є невиконання контракту з сторони роботодавця. Отже, другою головною вимогою є виконання державою зобов'язань щодо матеріального та фінансового забезпечення військовослужбовців, передбаченого чинним законодавством.

Експерти Національної жандармерії Франції у звітних матеріалах проекту Twinning звернули увагу українських колег на необхідність зменшення часу на отримання відповіді кандидатом про те, чи беруть його на військову службу за контрактом (при сприятливих умовах спеціальна перевірка триває як мінімум місяць). Найманий працівник в пошуку роботи через згадану проблему може відкинути розгляд пропозиції щодо військової служби за контрактом. Відтак, пропонуємо для кандидата ввести випробувальний термін, який оплачується. Закріплення в чинному законодавстві даного положення дасть можливість виявити під час виконання ним практичних завдань професійні якості, компетентність та мотивацію, необхідні для виконання службових обов'язків, а отже не втратити потенційного військовослужбовця за контрактом.

Експерти Національної жандармерії у звітних матеріалах проекту Twinning також звертають увагу на позанормоване службове навантаження, що є однією з причини дострокового розірвання контракту військовослужбовцем. Головним управлінням внутрішніх військ здійснені розрахунки необхідної штатної чисельності ВВ для виконання службово-бойових завдань покладених на війська при їх переході на контрактний спосіб комплектування. В результаті здійснених розрахунків встановлено, що посади військовослужбовців за контрактом необхідно збільшити на 6000 одиниць з метою запобігання позанормованого службового навантаження. Як вирішення даної проблеми французькі експерти запропонували розглянути питання «передачі стороннім організаціям функцій та завдань забезпечення». В 2007 році співробітниками НДЦ Академії ВВ МВС України були проведені дослідження, в яких обґрунтовано варіант пропозицій щодо змін у штатній структурі підрозділів забезпечення військових частин ВВ МВС України при переході на контрактний спосіб комплектування. Зменшенням службового навантаження на період переходу до повного комплектування посад військовослужбовцями за контрактом може послужити використання альтернативної служби в господарській діяльності військових частин.

Підсумовуючи вище сказане, слід зазначити, що на стан комплектування ВВ МВС України може позитивно вплинути внесення наступних змін і доповнень до чинного законодавства: 1) введення випробувального терміну, який оплачується для кандидатів на посади військовослужбовців за контрактом; 2) збільшення посад військовослужбовців за контрактом на 6000 одиниць; 3) використання альтернативної служби в господарській діяльності військових частин до

здійснення повного переходу на комплектування посад контрактним способом. Запропоновані вимоги забезпечення якісного відбору найманих працівників для комплектування посад військовослужбовців за контрактом та зміни та доповнення до чинного законодавства можуть бути використані при розробці нормативного акту «Про систему комплектування та кар'єрного росту у внутрішніх військах МВС України».

*Лукаш С. Ю.<sup>1</sup>,  
Белашова Т. В.<sup>2</sup>,  
Носков О. А.<sup>3</sup>*

### **Щодо можливостей українського суспільства бути суб'єктом демократичної модернізації**

В країнах Західної Європи і США, завдяки специфічним умовам сформувалася особлива система взаємовідносин народів з парламентами. Вона далеко не відразу стала відносно працюючою, а парламенти далеко не відразу почали загалом реалізовувати притаманну їм представницьку функцію.

Важливу роль в народженні та розвитку парламентаризму відіграло вкорінення в суспільну свідомість та суспільні відносини таких принципів конституційного ладу, як природні і невідчужувані права людини, народовладдя, верховенство права, рівність всіх перед законом, політичного плюралізму тощо. Невід'ємним складником парламентаризму є взаємовідносини суспільства з парламентом, які будуються за допомогою демократичних політико-правових, громадських та інших механізмів

У представленому науковому повідомленні автори зробили спробу за допомогою результатів соціологічного дослідження тезово з'ясувати можливості українського суспільства щодо відносин з Українським парламентом.

Для досягнення поставленої мети були використані матеріали соціологічної служби газети «День» за 2008 – 2009 рр., а також результати анкетування 504 респондентів, проведеного авторами в листопаді-грудні 2007 р. після позачергових виборів народних депутатів України.

За результатами власного соціологічного дослідження 66 % (332) опитаних висловили сумнів щодо вкоріненості принципів конституційного ладу до суспільної свідомості і суспільної практики громадян України, 68 % (342) – не вірять в те, що народні депутати України в своїй діяльності керуються принципами конституційного ладу.

До того ж, є підстави говорити, що в суспільстві немає однозначного ставлення до принципів конституційного ладу та інших моральних цінностей. Так, за даними соціологічної служби газети «День» 57 %

<sup>1</sup> Кандидат історичних наук, доцент, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

<sup>2</sup> Здобувач, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

<sup>3</sup> Лікар-психотерапевт ЛДП «Радмир».

українських громадян однозначно вважають, що вказані принципи актуальні завжди, 27 % - не мають визначеної позиції щодо цього і 16 % громадян України проти врахування будь-яких принципів у своїй поведінці. В той саме час 67,3 % українських громадян готові поступитися будь-якими принципами, навіть, піти, за висловом соціологів, «на нечесний вчинок», заради досягнення особистої вигоди. І лише 18,7 % - не згодні з цим.

Суперечливий в ціннісному аспекті стан українського суспільства можна спробувати пояснити багатьма суб'єктивними й об'єктивними причинами. За браком обсягу роботи зупинимося лише на декількох. По-перше, незважаючи на реальні демократичні процеси, деякі органи державної влади й місцевого самоврядування, їх посадові особи часто намагаються зберегти свій, за висловом соціологів «неформальний», вплив на окремі елементи суспільства. Його змістом навряд чи є сприяння розвитку громадянського суспільства. По-друге, суспільство, яке нещодавно було залежним, є ще слабким в соціальному, громадянському економічному та ціннісному відношеннях. По-третє, певна частина суспільства, визнаючи цінність принципів конституційного ладу та інших моральних принципів, в той саме час, не гидує, як було показано вище, м'яко кажучи, неправомірною поведінкою. По-четверте, більша частина суспільства поки що не вірить в демократичні механізми, як в інструмент модернізації суспільства і держави. Так, за даними соціологічної служби газети «День» повністю згодні, що складовими частинами реального механізму впливу громадян на владу є вибори, 6 % опитаних, 34,4 % - тільки в основному, судова система - 8 %, масові виступи й мітинги - 7,8 %.

Разом з тим, ставлення до політичних партій і партійної системи, як до однієї з найважливіших складників взаємовідносин суспільства з Українським парламентом, є доволі суперечливим. Так, за даними соціологічної служби газети «День» лише 13,3 % громадян вірять в те, що політичні партії знайдуть вихід з кризи, і парламент буде нормально працювати, ще 23,8 % сумніваються в цьому. За результатами досліджень авторів 28 % (142) опитаних впевнені в тому, що політичні партії здатні, перемігши на парламентських виборах, сформувати парламент, спроможний представляти інтереси держави та їхні. В той саме час 60 % (319) опитаних авторами взяли участь у позачергових парламентських виборах 2007 року. Подібна суперечливість потребує окремого пояснення.

Виходячи з своєї політико-правової природи, політичні партії несуть певну відповідальність за недовіру з боку більшості громадян до їхніх можливостей реалізувати її. Але, як показують результати дослідження авторів, політичні партії поки що недостатньо роблять для усунення вказаного негативу. Так, абсолютна більшість опитаних авторами знайома з політичними партіями, як правило, лише через телевиступи їхніх лідерів. По-п'яте, український політикум, який рекрутується у своїй більшості з підприємницького середовища, поки що загалом відрізняється від політикуму розвинених демократичних країн. Останній у своїй більшості зацікавлений в дієвості принципів конституційного ладу, як одній з

найважливіших умов свого політичного існування. По-щосте, в суспільній свідомості, навіть серед певної частини молодих людей, ще зберігся страх. Так, за результатами досліджень авторів 12 % (15 з 126) опитаних молодих людей віком 18-25 років поставилися негативно щодо своєї участі в легальних протестних заходах з-за можливості мати різні неприємності від влади.

Таким чином, тезовий аналіз можливостей українського суспільства щодо відносин з Верховною Радою України, іншими органами державної влади за допомогою результатів соціологічного дослідження свідчить, що воно, як уявляється, знаходиться лише на початку усвідомлення себе як суб'єкта демократичної модернізації. Але це не означає, що треба повернутися на більш легкий і, як часто здається, зрозумілий шлях – дорогу осилить той, хто йде. Враховуючи, що парламент, як правило, відіграє активну роль в розвитку відносин з суспільством, варто привести слова Голови Верховної Ради України В. М. Литвина про те, що головним завданням Українського парламенту є примушування української влади, всього українського політикуму до життя за принципами, визначеними Конституцією України та забезпечення неухильного її дотримання.

*Григорьев П. В.<sup>1</sup>*

### **Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией в государственном секторе России**

Одной из целей административной реформы в России является «разработка механизмов противодействия коррупции»<sup>2</sup>. Согласно появляющимся каждые полгода экспертным оценкам, коррупция в России поразила практически все сферы деятельности общества, бизнеса и государства. Отрицать реальную общественную опасность этого явления невозможно. По оценкам ряда экспертов до 50% реально получаемой прибыли в добывающих отраслях промышленности и привлекаемых в Россию инвестиций идет не на развитие экономики, а тратится на подкуп должностных лиц<sup>3</sup>. В целом по оценкам российских специалистов суммарный ущерб от коррупции доходит до 20 млрд. долл. США в год, а по мнению их западных коллег, эта сумма в 2 раза больше<sup>4</sup>, что сопоставимо с годовым бюджетом страны. При этом реальных цифр не знает никто.

<sup>1</sup> Ассистент кафедры социально-политических теорий, Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова.

<sup>2</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 гг., 25 октября 2005 г. Режим доступа : <http://www.akdi.ru/econom/programy/46.htm>.

<sup>3</sup> Куликов А. С. Власть ржавчины // Московский комсомолец. – № 81 от 12.04.2000.

<sup>4</sup> Саттаров Г. А. Коррупция страшна тем, что она выгодна // Чистые руки. – 1999. – № 1. – С. 11; См. также: Саттаров Г. А. Социально-политический и социально-экономический аспекты коррупции в России // Организованная преступность в России: философский и социально-политический аспекты. – М.: МИ МВД России, 1999. – С. 39.

В очередном рейтинге уровня коррупции в мире Transparency Int. за 2008 год Россия занимает 149 место из 180 (в 2004 году она была на 90-й позиции)<sup>1</sup>. Рейтинг страны составил 2,1 балла – худший за последние восемь лет. Коррупция в России остается основным фактором, сдерживающим социально-экономическое развитие и препятствующим дальнейшей интеграции российского бизнеса в глобальную экономику. Она влечет за собой неэффективное расходование бюджетных средств, нанося удар всей системе государства и подрывая доверие общества к власти. В связи с этим разработка и реализация мер по противодействию коррупции в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоятельной необходимостью.

Появлению коррупции способствует целый ряд объективных особенностей государства. Зачастую сама ситуация, в которой находится чиновник, носит коррупциогенный характер, то есть допускает наличие противоправных действий. Основными условиями возникновения коррупции являются:

1. Наличие у чиновника дискреционных полномочий, то есть возможности выбирать между различными вариантами поведения по своему усмотрению.

2. Личный контакт между чиновником и гражданином.

3. Закрытость процедур и, как следствие, возможность безнаказанного оппортунистического поведения со стороны чиновника.

Исходя из этих посылок, антикоррупционная политика должна быть направлена на устранение самих условий возникновения коррупции – обеспечение четкой регламентации и открытости бюрократических процедур, а также минимизацию личных контактов между государственными служащими и заинтересованными в их решениях гражданами.

Международная практика показывает, что эффективное противодействие коррупции вполне возможно. Традиционных рецептов борьбы с ней очень много, среди них можно выделить: антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов; соблюдение установленного порядка ротации кадров в государственном секторе; обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов власти всех уровней; регламентацию и стандартизацию административных процессов предоставления государственных услуг и т.д.

С развитием новых технологий, в том числе интернет, новым способом борьбы с коррупцией может стать создание электронного правительства (*e-government*). Значение данной управленческой инновации для организации более эффективной работы государства на основе электронного предоставления гражданам государственных услуг сегодня широко признается как в научных разработках, так и в политическом дискурсе. В то

---

<sup>1</sup> Фроловская Т. Самые коррумпированные страны в 2008 г. // Сайт РосБизнес.Консалтинг. Режим доступа : <http://rating.rbc.ru/article.shtml?2008/09/30/32143675>.

же время исследованию проблем применения электронного правительства для борьбы с коррупцией в России пока уделяется мало внимания.

Высокий антикоррупционный потенциал электронного правительства связан с тем, что его использование в государственном управлении позволяет минимизировать сами условия возникновения коррупции, о которых шла речь выше. Создание *e-government* подразумевает перевод государственных услуг в режим он-лайн, что уже само по себе предполагает минимизацию личного контакта между чиновником и гражданином. По мере реализации проектов электронного правительства происходит сокращение количества контактов граждан и представителей государства (принцип «одного окна» предполагает оказание всех необходимых государственных услуг в одном месте), меняется и характер этих контактов – они становятся более стандартизированными и деперсонифицированными, а «местом встречи» чиновника и гражданина все чаще оказывается государственный интернет портал.

Судя по заявлениям, высшее политическое руководство в России сегодня осознает этот высокий антикоррупционный потенциал электронного правительства. Президент Д. А. Медведев выступает явным сторонником данных идей, с регулярностью подчеркивая их значимость для страны в целом. Однако парадоксальным кажется то, в Национальном плане противодействия коррупции, подписанном Президентом в июле 2008 года, нет даже упоминания об электронном правительстве, если не считать пункта об «электронных торгах в режиме «он-лайн»<sup>1</sup>. Приоритет отдается традиционным мерам по законодательному обеспечению противодействия коррупции и повышению профессионального уровня кадров. Между тем, в развитых странах мира электронное правительство уже давно используется как эффективный инструмент для борьбы с коррупцией. Существует даже внутренняя иерархия задач, которые должны решаться с помощью приложений *e-government* в целях снижения общего уровня коррупции:

Во-первых, это обеспечение прозрачности деятельности органов власти, путем открытия самого доступа к государственной информации. Применительно к электронному правительству это означает использование ИКТ в государственном секторе для того чтобы сделать принимаемые в нем решения и выполняемые действия более открытыми для критики со стороны общества<sup>2</sup>. В простейшем варианте прозрачность начинается с предоставления общественности информации о структуре и функциях государственных органов, например на их официальных веб-сайтах. В более развитом виде она достигается путем открытия на тех же сайтах утвержденных регламентов оказания услуг гражданам и бизнесу.

Во-вторых, это создание действенного механизма привлечения к ответу виновных должностных лиц (обеспечение подотчетности) путем

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Дрожжинов В. И. Электронный документооборот и управление записями на платформе EMC Documentum как инструмент для борьбы с коррупцией. Белая книга – М. : «Центр компетенции по электронному правительству», 2008. – С. 11



предоставления обществу средств внешнего слежения за действиями отдельных чиновников и ведомств, а также средств подачи жалоб, в случае нарушения ими своих должностных обязанностей. Для этого в системе электронного правительства предусмотрена публичная система управления электронным документооборотом и записями, позволяющая отслеживать выполнение принятых решений и «бездушно» заставлять чиновников следовать законам и правилам честной политики. Через рациональное управление записями в электронном правительстве создается основа для соблюдения правопорядка и защиты прав личности. Использование компьютеров и проведение операций в реальном времени позволяет избавиться от бюрократической системы принятия решений, формализовать и стандартизировать методы предоставления услуг, ограничивая при этом возможности злоупотребления служебным положением и устраняя условия возникновения коррупции.

В России эти возможности электронного правительства пока до сих пор не учитываются при разработке антикоррупционных программ, точно так же, как антикоррупционные меры не входят во многие программы электронного правительства. В рамках первоочередных мер представляется необходимым исправить данную ситуацию. Электронное правительство может и должно стать одним из эффективных инструментов борьбы с коррупцией, позволяющим повышать прозрачность и подотчетность деятельности государства, сокращать расходы, открывать доступ к государственной информации, автоматизировать процессы оказания государственных услуг, максимально исключая из них служащих-посредников между ведомствами, гражданами и бизнесом.

*Гайдамака І. О.<sup>1</sup>*

### **Правовий режим у системі поділу права на галузі**

Питання про критерії поділу права на його складові, тобто на галузі є предметом обговорення досить тривалий час. У радянський період поділ права на приватне і публічне було відкинута, оскільки вважалося, що соціалізм не знає протиріч між особою і суспільством<sup>2</sup>. Одні вчені виділяють як один з основних критеріїв *предмет і метод* правового регулювання, а інші вважають за необхідне виокремити і *режим*, оскільки це певний або точно встановлений порядок «діяльності» чи порядок і характер регулювання правових положень кожної конкретної галузі права, який дає більш чітку характеристику та відображає, яким чином регулюються відносини у кожній із них. Тому, науці відомо ряд наукових дискусій стосовно критеріїв поділу права.

<sup>1</sup> Аспірантка кафедри теорії держави і права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

<sup>2</sup> *Общая теория права и государства : учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2007. – 237 с.*

У ході першої дискусії (1938—1941рр.) об'єктивним критерієм поділу права на галузі та інститути було обрано *предмет* правового регулювання, тобто певну сукупність однорідних суспільних явищ<sup>1</sup>. На цій основі діюча система права поділялась на десять галузей: державна, адміністративна, трудова, земельна, сімейна, цивільна, кримінальна та інші. Пізніше всі ці галузі були структуровані за функціями, що вони виконували і в результаті цього виникли: державне право як основна ланка системи; матеріальні галузі (кримінальне, цивільне, адміністративне право та ін.); процесуальні галузі (раніше об'єднанні в одну галузь - судове право)<sup>2</sup>.

Результатом другої дискусії (1955—1958 рр.) є визнання двох критеріїв виділення галузей права. Крім основного критерію - *предмета* виділявся ще й додатковий — *метод* правового регулювання. Предмет є матеріальним критерієм розгалуження норм права за галузями, метод служить додатковим юридичним критерієм, оскільки він зумовлюється предметом<sup>3</sup>. Вважлось, що предмет правового регулювання (відповідає на запитання що?) вказує, на яку групу суспільних відносин спрямований вплив норм права, зокрема, їх диспозиції (прав і обов'язків), та являє собою умовне виділення певного відокремленого кола (сукупності) суспільних відносин, що мають єдину якість, яка дозволяє узагальнити норми права, що регулюють коло (сукупність) суспільних відносин, у таку нормативну спільність, як галузь права. Метод правового регулювання (відповідає на запитання як?, яким чином?) показує, як регулюються суспільні відносини, якими способами, допомагає в межах галузі права виділити підгалузі й інститути права, установити межі правового втручання, поділити права і обов'язки між суб'єктами права за принципом субординації і координації та ін. Якщо предмет правового регулювання має об'єктивний характер, то метод правового регулювання може формуватися як під впливом засобів, створених суспільними відносинами (об'єктивно), так і шляхом їх вибору законодавцем (суб'єктивно)<sup>4</sup>. Отже, *метод є додатковим правовим критерієм*, тому що окремо від предмета самостійного значення він не має, однак у поєднанні із предметом сприяє більш чіткій і точній градації права на галузі та інститути. Саме до цього висновку схиляється О. Ф. Скакун, оскільки, на її думку, предмет правового регулювання є матеріальним критерієм, а метод правового регулювання є юридичним критерієм поділу права на галузі.

Третя дискусія про критерії для виділення галузі права відбулася в 1982 р. Її учасники прийшли до висновку, що *предмет і метод* правового

<sup>1</sup> Система советского права и перспективы ее развития: Круглый стол журнала «Советское государство и право» // Сов. государство и право. — 1982. — № 6—8.

<sup>2</sup> Див.: Рассказов, Л. П. Теория государства и права: учебник для вузов / Л. П. Рассказов — М.: РИОР, 2008. — 299 с. — (Высшее образование).

<sup>3</sup> Система советского права и перспективы ее развития: Круглый стол журн «Советское государство и право».

<sup>4</sup> Див.: Скакун, О. Ф. Теория держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник / О. Ф. Скакун. — Х.: Еспада, 2006. — 356 с.

регулювання є рівноправними критеріями виділення галузей права<sup>1</sup>. Отже, в основі поділу системи права на галузі лежать предмет і метод правового регулювання. Предмет дозволяє відповісти на запитання, що регулює галузь права, а метод — яким чином здійснюється процес регулювання<sup>2</sup>.

Юридична наука, пройшовши через ряд дискусій про систему права, дійшла висновку, що галузі права — це не просто зони чи сфери юридичного регулювання, не штучно скомпонована сукупність норм, а реально існуючі і юридично своєрідні підрозділи в самому змісті права, тож така специфіка притаманна режимам правового регулювання.

В останні роки *категорія правового режиму* використовується в загальній теорії держави і права для узагальнення конкретних галузей права та набуває значення як одного зі значущих системоутворюючих факторів (поряд із предметом і методом правового регулювання) для вивчення юридичної специфіки тієї або іншої галузі<sup>3</sup>. Під юридичним режимом галузі С. С. Алексеев розуміє «особливу, цілісну систему регулятивного впливу, що характеризується специфічними прийомами регулювання — особливим порядком виникнення і формування змісту прав і обов'язків, їхнього здійснення, специфікою санкцій, способів реалізації, а також дією єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм»<sup>4</sup>. Погоджуючись із наведеним визначенням, Л. А. Морозова проте виходить із розуміння правового режиму як стану впорядкованості, урегульованості, як способу організації та існування (функціонування) суспільних відносин, що становлять об'єкт впливу конституційного законодавства. Інакше кажучи, режим розглядається автором як результат регулятивного впливу на суспільні відносини системи (певного набору) юридичних засобів, властивих конкретній галузі права і забезпечуючих нормальне функціонування даного комплексу суспільних відносин. Таке трактування, на нашу думку, ближче до семантичного змісту терміна «режим»<sup>5</sup>.

*Берченко Г. В.*<sup>6</sup>

## Історія розвитку ідеї громадянського суспільства

Становлення громадянського суспільства пов'язано з відповідним етапом розвитку людства, держави і права. Громадянське суспільство — це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів і

<sup>1</sup> Система советского права и перспективы ее развития : Круглый стол журн «Советское государство и право».

<sup>2</sup> Див. : Рассказов, Л. П. Теория государства и права : учебник для вузов / Л. П. Рассказов. — 300 с.

<sup>3</sup> Система советского права и перспективы ее развития : Круглый стол журнала «Советское государство и право».

<sup>4</sup> Алексеев, С. С. Общая теория права. — 1994. — М. : изд-во БЕК. — Т. 1. — 105 с.

<sup>5</sup> Морозова, Л. А. Конституционное регулирование в СССР / Л. А. Морозова. — М. : Юрид. лит., 1985. — 144 с.

<sup>6</sup> Аспірант кафедри конституційного права України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

відносин, які забезпечують умови для реалізації приватних інтересів і потреб індивідів та колективів, життєдіяльності соціальної, культурної та духовної сфер, їх відтворення і передачі від покоління до покоління.

Термін «громадянське суспільство» вперше згадується в працях Арістотеля, де він вивів його від слова «громадянин», тобто «суспільство громадян», які є вільними і освіченими. Проте для Арістотеля громадянське суспільство і держава є взаємозамінними: «держава є сукупність громадян, громадянське співтовариство». В повному обсязі ідеї громадянського суспільства формуються починаючи зі XVII ст. Громадянське суспільство як наукова проблема у XVII ст. аналізується в працях Гроція, Гоббса, Локка. У XVIII ст. вагомий внесок в розвиток теорії громадянського суспільства зробили Руссо, Монтеск'є, Гумбольдт, Віко та ін. У XIX ст. питання взаємозв'язку держави і громадянського суспільства вивчав Гегель, який дійшов висновку, що громадянське суспільство являє собою стадію в діалектичному русі від сім'ї до держави. На відміну від Гегеля, Локк на перше місце ставив не державу, а суспільство, і визнавав за державою тільки той обсяг повноважень, який санкціоновано суспільним договором між громадянами.

Монтеск'є, Руссо, Фергюсон та інші мислителі, по-різному аргументуючи і деталізуючи положення про громадянське суспільство як джерело легітимності держави, підкреслювали верховенство громадянського суспільства над державою. Епоха прийняття перших конституцій наприкінці XIX ст. у США та Франції характеризувалася домінуванням приватної власності, особистої ініціативи, підприємництва. Конституціоналізм виникає у зв'язку з буржуазним переконанням, що добробут і справедливість може бути досягнута лише завдяки самоврядуванню і ринку. Тому конституція і капіталізм пов'язані не стільки хронологічно, скільки структурно. Конституція таким чином стає суспільним, а не державним правом. Її мета – захистити буржуазно-капіталістичні пріоритети, головним з яких є свобода. Іншими словами, конституція оформлює відокремлення добробуту і справедливості від політичної влади, регулюючи відносини між державою і суспільством таким чином, щоб держава, залишаючись гарантом громадянських прав, припинила політично контролювати суспільство. Конституція – це гарант свободи громадянського суспільства, втіленням якої є певна міра позитивного хаосу в економіці (ринку), політиці (демократія), приватному житті (privacy). Вона не стільки впорядковує громадянське життя, скільки гарантує її від надмірної організованості і регламентованості. Люди, не бажаючи бути поглинені державою, об'єднуються на основі індивідуальної свободи. Фактично нічого, крім прагнення зберегти свободу не інтегрує людей в громадянське суспільство. Воно не має жодної загальної мети, крім універсальних правил, які повинні дотримуватися усіма в ім'я здійснення індивідуальних устремлень.

Держава орієнтована на забезпечення таких цінностей як безпека, стабільність, порядок і захищеність. У той же для громадянського суспільства важливими в першу чергу є свобода, ініціатива, динамізм і

спонтанна активність. Разом з тим ці цінності не слід тлумачити як протилежні. Слід відзначити, що забезпечення конституціями режиму свободи, в якому, в першу чергу зацікавлено громадянське суспільство, не суперечить стабільності і порядку. Ідея вигідності свободи для забезпечення цілей порядку, що була висловлена Д. Локком, була потім неодноразово підтверджена. Правління народу в поєднанні з правом на повстання проти тиранічного уряду стало найкращою перешкодою проти повстання, прикладом чого є англо-американська конституційна система, що є найбільш стабільною у світі.

Наприкінці XIX ст. – на початку XX ст. починається доволі тривалий спад інтересу до проблематики громадянського суспільства. Одна з причин цього полягає в безоглядному втручанні держави, тоталітарних режимів XX ст. у сферу приватного життя громадян. Концепція громадянського суспільства стає непопулярною.

XX ст. стало періодом безпрецедентної експансії держави у сферу приватного життя громадян, особливо в СРСР у радянський період, у фашистській Німеччині. Є всі підстави вважати, що конституційне положення про невтручання держави у приватне життя громадян істотно порушувалося, в тому числі і в державах з усталеними демократичними традиціями. Відновлення інтересу науковців до проблематики громадянського суспільства відносять до 70-80-х рр. XX ст. Загальна причина такого інтересу – в протесті проти одержавлення суспільства, засилля в ньому владних структур. Випливають нові форми громадських рухів, оригінальні форми суспільно-політичної мобілізації (партії-рухи, народні фронти тощо). Все це, з одного боку, стало чинником активізації наукових досліджень за тематикою громадянського суспільства, а з іншого – розширення нормативно-правової регламентації організації і діяльності головних структур громадянського суспільства.

На сучасному етапі у розвинених демократичних країнах наявна тенденція взаємозближення і взаємопроникнення громадянського суспільства і владних структур: держава невпинно поширює свої повноваження в соціальній сфері; громадянське суспільство активно впливає на функціонування політичної сфери. Відбувається соціалізація держави і політизація громадянського суспільства.

*Гантмиро Т.<sup>1</sup>*

### **Манипулирование общественным сознанием в ходе этнополитического конфликта в Чеченской Республике**

Общественное сознание трудно объяснить без учета психических состояний людей. Исследования общественного сознания дают возможность

---

<sup>1</sup> Аспирант кафедры социально-политических теорий, Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова.

учитывать не только лежащие на поверхности, но и скрытые психологические тенденции политических процессов, а соответственно этому и избирать такие мероприятия, которые были бы адекватны возникшей ситуации. Познать состояние и динамику общественного сознания - это значит выполнить основное требование, необходимое для принятия правильного политического решения. Ведь как справедливо отметил Л.Н. Гумилев в статье «Горе от иллюзий»: «...в борьбе за власть каждая политическая группировка стремится завоевать симпатии общества, а поэтому трансформация истины проходит легко и как-то незаметно»<sup>1</sup>.  
[http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro\\_21/uro\\_21\\_05.htm](http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro_21/uro_21_05.htm) - fin1

Политика целенаправленного воздействия на общественное сознание предполагает знание настроений широких народных масс, знание реального положения вещей. Отсюда важность, с одной стороны, информационно-психологического воздействия по всем возможным каналам, а с другой — тщательного изучения общественного мнения.

Существует мнение, что в обществе, развивающемся по законам демократии, эффективнее действуют механизмы логического убеждения. В условиях тирании, диктатуры, монархии народ, не привыкший к мыслительной деятельности, наиболее подвержен внушению. Установки молодого поколения в гитлеровской Германии были изменены в течение 5 – 8 лет, в Советском Союзе в течение 10 лет (с 1931 по 1941 год). Различные приемы, применяемые в целях манипуляции, отрабатывались в Германии во время первой мировой войны. Например, в радиопередачах использовались приемы звукового воздействия, искусственно усиливающего агрессивные переживания толпы. Все речи Гитлера сопровождалась музыкой из опер Вагнера. Тяжелая, сложная музыка оказывала гнетущее впечатление на слушателей, создавала ощущение надвигающейся военной машины. Трансляция по радио парадов, маршей, митингов проводилась для нагнетания массового психоза. Согласно механизму поведения в толпе, человек становится частью массы, попадает под власть страстей.

Именно такой механизм воздействия на массовое сознание применялся и чеченскими лидерами-сепаратистами – Дудаевым, Закаевым, Удуговым и др., пришедшими к власти в начале 90-х гг.

[http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro\\_21/uro\\_21\\_02.htm](http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro_21/uro_21_02.htm) - fin12  
Исследователи, анализируя харизматическую личность генерала Дудаева, его способность влиять на толпу, отмечают, что он обладал истероидным складом психики и мог довольно долгое время воздействовать на эмоции людей, особенно, когда они сбивались в большие митинговые толпы. С полным основанием можно сказать, что он имел незаурядные способности демагога и манипулятора.  
[http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro\\_21/uro\\_21\\_02.htm](http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro_21/uro_21_02.htm) - fin13

В указанный выше период чеченской истории новоявленные руководители провозглашенной независимой Чечни использовали огромный «арсенал» средств и методов для манипулирования массовым сознанием

<sup>1</sup> Панарин И. Н. Информационная война и выборы. – М. : Новая школа. 2003. – С. 93

чеченцев. Ими активно применялись как мифологизация и стереотипизация сознания чеченского народа, так и распространение слухов, создание образов «врага» и пр. Рассмотрим основные моменты этой «информационной» борьбы.

1. Официальная пропаганда героизировала и романтизировала своих лидеров. Их портреты красовались в витринах магазинов, в окошках кассиров, на стеклах автомашин, повсюду появлялись надписи типа «Джохар — это сила и совесть народа».

2. Создание мифа о генерале Дудаеве. Проведение аналогий между имамом Шамилем и Дудаевым. Более того, о Дудаеве распускали слухи, что он послан провидением с миссией спасти чеченцев. Г.В. Заурбекова отмечает, что он (Дудаев) «вопреки льстивой, угоднической мифологии, не был воплощением чеченской ментальности. Он уехал из Чечни в юности и вернулся перед пенсией»<sup>1</sup>.

3. Использование так называемого «этнического манипулирования». Этническое манипулирование проходило через определенные ступени: сначала население доводило до истероидного состояния, актуализируя его непроясненные инстинкты путем напоминания ему старых национальных обид и ущемлений, а затем раскаленные таким образом общественные страсти операционально подталкивали к определенным шагам, имитируя борьбу за восстановление «исторической справедливости». И, наконец, третий этап — это легитимизация любых насильственных действий протестных групп, совершаемых во имя установления исторической справедливости.

Национальная рознь, ненависть к российскому населению объявлялась извечной, имеющей якобы глубокие исторические корни. Причем под эти утверждения «подводилась» «научная» база: проводились параллели между кавказскими войнами с Россией, продолжительность которых новоиспеченные историки «довели» до 400 лет, и событиями конца XX в.; утверждалось, что генетически русско-чеченские отношения покоились якобы на извечной вражде наподобие арабо-еврейской, азербайджано-армянской и др.

4. Одним из направлений «этнического манипулирования» явилось конструирование новой чеченской идентичности, в основных своих моментах представленной в тексте Декларации о государственном суверенитете, принятой в ноябре 1990 г. при Завгаеве, и в Декларации чеченского народа (июль 1991 г.). Она была основана на образе народа-изгоя и народа-борца. Как указывает В.А. Тишков, на первом месте стояла «историческая несправедливость» в отношении чеченцев, которую пришло время исправить. «Причем современные чеченцы представлялись как дискриминируемые, переживающие «этноцид»... Тема депортации и неимоверных страданий стала главной в чеченской публицистике,

<sup>1</sup> Басханова Л. С.-Э. Чечня: общественное мнение в условиях этнополитического конфликта. — Ростов-на-Дону : СКНЦ ВШ, 2004. — С. 25.

литературных упражнениях местных писателей, а позднее и в молодежной  
попсе военного времени...»<sup>1</sup>.  
[http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro\\_21/uro\\_21\\_02.htm](http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro_21/uro_21_02.htm) - [ftn17](#)

5. Создание мифа о чеченцах как самом свободолюбивом, самом отважном, самом храбром, самом легендарном народе. Джохар Дудаев, отвечая на вопросы турецких журналистов после встречи с президентом Турции Тургутом Озалом (октябрь 1992 г.), так высказался о независимости Чечни: «Мы уже 300 лет ведем борьбу за независимость. И только год живем с ней. Очень высока цена этой независимости. Чеченцы прирожденные бойцы. Но в истории нет ни одного факта, чтобы мы напали на какую-либо из стран, хотя были притязания на наши земли. Умереть в бою за счастье своей Родины - великая честь. Это тоже часть нашей жизни. Мы должны победить в своей борьбе»<sup>2</sup>.  
[http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro\\_21/uro\\_21\\_02.htm](http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro_21/uro_21_02.htm) - [ftn19](#) Это не была идеализация, это была грубая, примитивная, дурманящая лесть, рассчитанная на то, чтобы опьянить ею и заставить делать то, чего добивался лстец, т.е. заставить воевать и тем погубить себя.

6. Насаждение представлений о том, что имамат Шамиля является традиционной формой государственной, религиозной, политической и правовой самоидентификации чеченского народа, предельно аутентичной его политико-правовой ментальности.  
[http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro\\_21/uro\\_21\\_02.htm](http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro_21/uro_21_02.htm) - [ftn20](#)

7. Насаждение настроений подозрительности и страха. Так, по свидетельству очевидцев, одним из излюбленных приемов Дудаева в общении с народом было «многозначительное» утаивание крайне важной информации: «То сообщит, бывало, что ему стало известно о готовящемся отравлении источников воды, то землетрясение предсказывает. Под городом-де расположено захоронение радиоактивных отходов; вследствие движения грунта они переместятся, выйдут наружу, и весь народ погибнет; то на бактериологическое оружие намекает, которым-де решили известить чеченцев»<sup>3</sup>.  
[http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro\\_21/uro\\_21\\_02.htm](http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/uro/uro_21/uro_21_02.htm) - [ftn21](#)

8. Широко использовались в манипуляции общественным сознанием чеченцев и средства массовой информации. Так, после каждого тревожного сообщения по ТВ, как правило, показывали браво марширующих гвардейцев генерала Дудаева, которых несостоявшийся бард революции, некто Хасик Зипукаев, называл «рыцарями свободы».

9. Дилетантизм, подкрепляемый демагогией и многозначительными высказываниями, опирающийся на силу власти и оружия. Общая национальная программа сепаратистов, как она вырисовывается из программы Вайнахской демократической партии Яндарбиева, весьма примитивная, убогая, это скорей поджигательные кличи и программные

<sup>1</sup> Басханова Л. С.-Э. Чечня: общественное мнение в условиях этнополитического конфликта. – Ростов-на-Дону: СКНЦ ВШ, 2004. – С. 26.

<sup>2</sup> Там же – С. 27.

<sup>3</sup> Там же. – С. 27.



лозунги, рассчитанные на люмпенскую и маргинальную публику. Эта пропаганда лжи и насилия, национальной исключительности и несвойственного чеченцам пренебрежительного отношения к другим народам нанесла страшный урон традиционной чеченской культуре.

10. Использование лояльных религиозных течений, устранение, опорочивание и клевета на нелояльных.

Эффективность механизмов внушения напрямую связана с состоянием общества на момент времени, прибывает ли оно в состоянии стабильности, либо наоборот. Более того, для укоренения в массовом сознании стереотипов и мифов необходимо и наличие определенных предпосылок, как связанных с состоянием общества, так и непосредственно этим состоянием не определяющихся. Такими объективными предпосылками манипулирования массовым сознанием в Чечне в начале 90-х годов были массовая безработица, низкий социально-экономический уровень, непродуманность национально-кадровой политики, маргинализация, криминализация населения.

Таким образом, в период кризисной ситуации в структуре общественного мнения усиливается воздействие эмоционального компонента в ущерб рациональным, происходит примитивизация и категоричность оценок, нарастает воздействие стереотипов, которые выступают уже не неким стабилизирующим, но во многом деструктивным фактором, происходит мифологизация сознания.

Главная особенность второй чеченской кампании – это отсутствие у сепаратистов поддержки со стороны населения, которая была у них в первую чеченскую войну. Более того, население в первое время доброжелательно встречало российские войска в надежде на то, что они защитят их от криминального беспредела. Однако федеральная политика и жесткие действия Вооруженных Сил России стали главной причиной радикального поворота в воззрениях жителей Чеченской республики. Массовые репрессии, насилие, необоснованные аресты, так называемые зачистки, откровенное мародерство и грабежи, разлагающие деятельность военных чинов – все это вызвало отчуждение не только от российских Вооруженных Сил, но и от федеральной власти в целом и от их местных ставленников.

Социологические опросы общественного мнения, регулярно проводимые Фондом «Общественное мнение» свидетельствовали о неуклонном снижении доли одобряющих действия российских военных в Чечне.

Действия российских военных в Чечне	в Ноябрь 1999 г.	Сентябрь 2000 г.	Июнь 2001 г.	Август 2002 г.
Одобряют	64	53	42	30
Не одобряют	23	34	46	48

Данные в % от числа опрошенных по 1500 респондентам<sup>1</sup>.

Впервые преобладание недовольных действиями федеральных войск в Чечне было зафиксировано в июне 2001 года, а к 2002 году оно увеличилось в 1,6 раза.

С момента начала контртеррористической операции органами военной прокуратуры рассматривалось порядка 160 уголовных дел о преступлениях военнослужащих против местного населения. Нужно заметить, что эти данные были обнаружены С. Ястржембским в конце 2002 года<sup>2</sup>.

Наиболее открытой и непосредственной формой выражения общественного мнения являются выборы. Но в период правления Дудаева, Масхадова, да и последующих президентов население не слишком высоко оценивало деятельность основных органов власти и управления: правительства, президента, парламента, представляющих собой этнократическую форму правления.

Так, результаты социологического опроса, проведенные в преддверии парламентских выборов в Чечне аналитическим центром «СК-Стратегия» Абдуллы Истамулова 15-20 октября 2005 года в 16 регионах Чеченской республики, а также среди чеченских общин в Ингушетии, Москве и регионах России (всего было опрошено 1200 человек: в том числе в Чечне - 1000, в Ингушетии - 50, в регионах РФ - 100, в Москве - 50) показали, что избиратели скептически относятся к предстоящим выборам и перспективам парламента ЧР. Так, на вопрос «Считаете ли Вы, что выборы будут честными?» «да» ответили только 8 % опрошенных и «нет» 68%.

Ответы на вопрос «Кто, по-вашему, определяет исход выборов парламента ЧР?» ответы распределились следующим образом:

Рамзан Кадыров - 72 %;

Единая Россия - 13 %;

Владимир Путин - 9%;

Народ, избиратели - 2 %;

Затруднялись ответить - 2 %.

52 % участников опроса считают, что будущий парламент не будет заниматься решением насущных проблем Чечни и ее народа. Противоположного мнения придерживаются 24 %.

По мнению 60 % опрошенных, парламент нужен для утверждения президента республики, 10 % полагают, что для политической борьбы, и только 3 % думают, что для законодательной работы<sup>3</sup>.

В эпоху глобальных информационных технологий СМИ (особенно электронные) стали мощнейшим оружием в управлении вооруженными конфликтами. Такой вывод делают многие аналитики. «В современном обществе без СМИ фактически невозможно организовать конфликт, и они

<sup>1</sup>Фонд «Общественное мнение»: Всероссийские опросы городского и сельского населения 13 ноября 1999 года, 23 сентября 2000 года, 9 июня и 31 августа 2002 года. - ФОМ-МНФО. - № 18 (415) от 23.05.2002.

<sup>2</sup>Ястржембский С. // Режим доступа : echo.msk.ru.

<sup>3</sup>Истамулов А. Результаты социологического опроса // Режим доступа : www.regnum.ru.

уже давно есть часть и одна из фронтовых линий конфликта. Каждый журналист, при всей претензии на объективность, действует в определенном поле власти и заангажированности (политической, этнической или редакционно-бюрократической)<sup>1</sup>.

Чеченский кризис расколол средства массовой информации. По одну сторону оказались те, кто поддерживает и пропагандирует боевые действия против чеченских сепаратистов, по другую – те, кто требовал немедленно остановить войну. Тех, кто в первую чеченскую войну активно возражал против нее, было подавляющее большинство. СМИ России обрушили лавину критики на Президента, Правительство, на бездарных генералов и армию в целом. «Самый существенный, самый опасный и деморализующий для Президента результат начала конфликта в Чечне – полная потеря симпатий СМИ»<sup>2</sup>.

Дудаев, Удугов и другие лидеры боевиков прекрасно понимали, какую силу представляет собой СМИ. Именно используя средства массовой информации (показывая ужасы, творимые российскими войсками), лидеры боевиков оказывали давление на общественность, рекрутировали в свои ряды новых боевиков. Главный идеолог чеченского сепаратизма М. Удугов выиграл информационную войну, и это признали и российские власти, и военные. Сами военные признают свой просчет в оценке возможностей СМИ в условиях вооруженного конфликта. Проигранная информационная война, по мнению многих специалистов, стала одним из главных факторов неудач армии в первую чеченскую кампанию.

Таким образом, общественное сознание в условиях этнополитического конфликта оказалось не только деформированным, но и переполненным ложной информацией как с одной (русской), так и с другой (чеченской) стороны. Это привело к тому, что сознание российских граждан проявляется ныне в основном в равнодушии общества к трагедии народа, который стал не только объектом, жертвой борьбы различных политических и криминальных сил, но и субъектом этих процессов, а также в ифферентном отношении к любым, даже самым драматичным сообщениям о событиях в Чеченской республике. Это делает весьма проблематичным полное урегулирование этнополитического конфликта в Чеченской республике.

В своей подавляющей части население Чеченской республики, постоянно проживающее на ее территории, вполне отрицательно оценивает и масхадовское правление, и действия российских военных, и на сегодняшний день есть беспокойство о том, чтобы в условиях мира республика не стала заложником разного рода сомнительных соглашений.

Существенной качественной особенностью, характеризующей состояние общественного сознания чеченского народа в условиях этнополитического конфликта, является отсутствие объединительной идеи как единственной возможности решить кризис с позиций интересов народа,

<sup>1</sup> Тишков В. А. СМИ и конфликты // Независимая газета. – 1994. – 10 апреля

<sup>2</sup> Кузнецов Е. Власть и СМИ // Литературная газета. – 1995 – 1 января.

республіки, а при відсутності такової існує небезпека поглиблення кризи та набуття їй ще більш складних форм. Інерція війни, відповідно, логіка військового мислення, ставши ідеологією безпосередньо залученої в конфлікт правлячої еліти, проникає і в масове свідомство народу, довго утримується в ньому, що дуже серйозно ускладнює шлях до миру.

*Задихайло Д. Д.<sup>1</sup>*

### **Сучасні функції держави в контексті модернізації конституційно-правового регулювання**

Науково обґрунтована визначеність із систематикою функцій держави є не тільки передумовою максимальної реалізації її соціального призначення, але і будь-яких конституційно-правових конструкцій структурування державного апарату, майже всієї сфери публічно-правового впливу держави на суспільні відносини. Саме функціональний підхід до названої проблематики видається найбільш ефективним, адже саме він кореспондує надзвичайним темпам соціодинаміки, які вимагають прискореної адаптації навіть на побутовому рівні суспільного життя. Разом з тим слід констатувати, що в науці теорії держави та права не склалася більш-менш узгоджена позиція, що могла б виконати роль парадигми в цьому питанні, а відтак дозволяла б групувати на ній алгоритми постановки питань та їх розв'язання.

Огляд теоретичної літератури дає можливість підсумувати традиційне виділення окремих груп функцій, таких як внутрішні та зовнішні, та їх диференціацію за об'єктом спрямування діяльності держави на політичну, соціальну, економічну, екологічну сфери, сферу розвитку освіти, науки, культури тощо. Такий підхід видається контрпродуктивним, адже в його основі лежить статика суспільних відносин, їх хоча і загально визнана але формальна диференціація за сферами суспільного життя. Звичайно, що в кожній з них можуть бути поставлені цілі та завдання державного впливу, врахована внутрішня динаміка, що їм притаманна, але при такій постановці питання надзвичайно важко досягти системної роботи державного апарату, синергетики в продуктивності його діяльності.

Саме пошуку більш оптимальної систематики функцій держави, що мала б потужне практичне значення і дозволяла б відповідно оптимізувати структуру державного апарату і в першу чергу органів державної виконавчої влади, їх компетенцію, співвідношення між собою та взаємодію присвячена ця стаття.

По-перше, вважаємо, що в основу класифікаційного критерію ієрархічності функцій держави слід покласти «мету – соціальний результат». Тобто такий чинник, що визначатиме певну властивість функціонуючого

<sup>1</sup> Науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

соціального організму. Така властивість-характеристика має бути універсальною такою, що притаманна або має бути притаманною усім або більшості сфер соціального буття і таким чином за умови свого досягнення, забезпечувати максимальний і синергетичний ефект від впливу держави на суспільство. Функції похідні за їх місцем в ієрархії в той же час можуть складатися виходячи із комплексного критерію «ціль-сфера».

До категорії таких універсальних функцій держави, яких, вважаємо, не може бути багато, пропонуємо віднести: 1. забезпечення національної безпеки; 2. підтримання і забезпечення суспільного порядку; 3. підтримання і забезпечення суспільного розвитку; 4. підтримання і забезпечення національної конкурентоздатності; 5. забезпечення уникнення і протидії кризам та дисфункціям в функціонуванні соціального організму; 6. підтримка реальності державного суверенітету, відтворення його властивостей.

Слід зазначити, що сучасні зміни в суспільно-політичному та суспільно-економічному житті, що відбуваються під впливом подальшої концентрації економічної влади в руках ТНК та їх угруповань, включення до стандартів суспільства споживання нових мільярдів споживачів в колишніх країнах третього світу, загострення на цьому фоні енергетичної, сировинної, продовольчої, екологічної та інших проблем, та загострення міжнародної конкуренції в глобальному масштабі в основі якої лежить доступ до нових конкурентоспроможних технологій стають саме тими чинниками, що спонукають до еволюції традиційні функції держави. В той же час, окремі з таких чинників набувають значення універсальної умови сучасного суспільного життя, ігнорування яких може мати фатальне значення для суспільства, держави та державоутворюючої нації. До категорії сучасних впливів на суспільне життя, що вимагають інституалізації кореспондуючих ним універсальних функцій держави слід додати наступні:

1. Підтримки здорового екологічного середовища, раціонального природокористування (екологічна функція);

2. Забезпечення інноваційно-інформаційного пріоритету в усіх процесах суспільного життя (інноваційно-інформаційна функція);

3. Ідеологічне забезпечення соціального гомеостазу та лояльності національній державі (ідеологічна функція).

Враховуючи можливі контраргументи необхідно зробити застереження щодо запропонованої ідеологічної функції. Вважаємо, що наявність державної ідеології не суперечить положенню ст. 15 Конституції України щодо ідеологічного плюралізму. Необхідність мати державну ідеологію не виключає право на існування та циркуляцію інших ідеологій, в тому числі альтернативних, але у разі якщо ми визнаєм існування інтересів державоутворюючої нації, а також інтересів держави, то вони мають бути ідеологічно репрезентовані і відстоюватись їх носіями на рівні із будь-якими соціальними або економічними інтересами. Тим більше, що у відповідності до положень тієї ж ст. 15 Конституції України, право на державну ідеологію не тотожне її обов'язковості для громадян. Також слід наголосити, що

відсутність так званих зовнішніх функцій не є ігноруванням зовнішніх міжсистемних відносин та інтересів держави у світовому контексті. Вважаємо, що названі функції синтетично містять в собі як внутрішній, так і зовнішній компонент системоутворюючих зв'язків.

Окремим питанням є визначення внутрішніх та зовнішніх чинників, що кінець-кінцем і складають ту специфічну для кожної держави систематику функцій, а головне – особливості змісту кожної з них. Ця проблема є темою окремого комплексного дослідження за участю економістів, соціологів, екологів тощо. При першому наближенні в однопорядковому режимі необхідно вказати зокрема на такі чинники як демографічні особливості суспільства, стан міграційних процесів, криміналізацію суспільства, суттєве зниження його духовності, деградацію регіонів та екологічної ситуації, рівень ефективності господарського механізму, сурогатний характер правлячої еліти, стан оборонно-промислового комплексу, інфраструктури, якість людського капіталу тощо. До зовнішніх чинників можна віднести явища експорту криз до світової економічної периферії, технологічну дискримінацію, концентрацію економічної влади в межах угруповань ТНК та ТНБ, міжнародну злочинність та тероризм, загрози введення зовнішнього управління, економічну інволюцію в світовій господарській системі і тому подібне.

Виділені функції отримали назву універсальних саме тому, що діяльність держави по їх реалізації зачіпає усі сфери суспільного життя, втім не тільки не виключаючи, але і логічно передбачаючи необхідність формування цілої низки похідних функцій в основі цілепокладання яких може бути задіяним об'єктний підхід, наприклад, забезпечення здоров'я нації, забезпечення фундаментальних наукових досліджень тощо. В будь-якому випадку вважаємо, що цілі та завдання держави, що ставляться в межах тієї чи іншої з її функцій повинні отримати організаційно-правовий алгоритм їх реалізації. Слід зазначити, що функції держави мають бути об'єктивовані у відповідних Концепціях або Стратегіях, які доцільно приймати в формі законів України. Що стосується правової об'єктивації цілей та завдань держави, то вона має здійснюватись через формування відповідної політики держави зафіксованої у формі Державних програм соціального та економічного розвитку країни. Механізм реалізації таких програм в свою чергу передбачає визначення системи відповідальних органів держави, створення спеціальної суспільної системи з необхідною інфраструктурою її функціонування і керованості або урегульованості з боку держави, підтримання такої системи в функціональному режимі та напрацювання антикризових заходів на випадок можливих її дисфункцій. Так, наприклад, якщо узяти сферу агропромислового комплексу, то її функціонування потрапляє до сфери дії усіх універсальних функцій держави, в межах яких паралельно формуються відповідні механізми реалізації.

1. Функція забезпечення національної безпеки, трансформується в постановку цілі забезпечення продовольчої безпеки, через створення державного резерву, механізмів експортно-імпоротної політики, введення

заборон на біологічно шкідливі продукти харчування, розвиток засобів зберігання сільськогосподарської продукції, моніторинг стану насінництва тощо.

2. Функція забезпечення суспільного порядку трансформується у підтримку життєздатності правового господарського порядку в АПК, регулювання ринку продуктів харчування, здійснення державної підтримки фермерству тощо.

3. Функція суспільного розвитку трансформується в цілі стратегічного розвитку вітчизняного АПК з урахуванням довготермінових прогнозів щодо перспектив загострення глобальної продовольчої проблеми, наростання дефіциту води сільськогосподарського призначення, зміни клімату та епідеміологічної ситуації. Відповідно до цієї функції держава має прийняти низку програм розвитку для перспективного вирішення, оптимізації шляхів розвитку вітчизняного АПК, досягнення ним тих чи інших параметрів, якісних та кількісних характеристик.

4. Функція забезпечення конкурентоздатності АПК актуалізує питання зниження трансакційних і трансформаційних витрат в системі сільського господарювання та виробництва продуктів харчування, запровадження дієвих механізмів конкуренції, товарних бірж, оптимізації – інфраструктури зокрема тієї, що забезпечує експорт зерна тощо.

5. Функція протидії кризовим та дисфункціональним явищам, має трансформуватися у систему заходів держави, що реалізується у випадку, наприклад, різкого падіння кон'юнктури на продовольчих ринках світу, інвестиційному голоду в секторі, потенційній можливості введення міжнародного ембарго тощо.

В аналогічному порядку сфера агропромислового комплексу є об'єктом впливу держави відповідно до інших її функцій.

Як бачимо, алгоритм функціонального забезпечення діяльності держави є дійсно універсальним, але його ефективність залежить від детальної розробки відповідної цьому алгоритму структури державного апарату і в першу чергу гілки виконавчої влади. Адекватне визначення системи таких органів, особливостей їх підпорядкування та компетенції є надзвичайно складним але і багатобічним завданням.

*Коваленко М. Г.<sup>1</sup>*

### **Організаційно-правові моделі реєстрації виборців**

Важливим етапом виборчого процесу по усім видам виборів в Україні є складання та уточнення списків виборців. У законодавстві зарубіжних держав він отримав назву реєстрації виборців, що є більш широкою категорією порівняно з підготовкою виборчих списків. Остання завершує і

<sup>1</sup> Здобувач кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

оформлює досить тривалий та складний процес встановлення і обліку виборців, який включає різноманітні дії та процедури правового, організаційного і матеріально-технічного характеру. Хоча, слід констатувати, що в окремих країнах, наприклад Сирії, списки виборців не застосовуються: голосування відбуваються за пред'явленням виборцем документу, що посвідчує особу, в якому робиться відмітка про реалізацію ним свого права голосу.

Реєстрація виборців є необхідною організаційною умовою реалізації особою свого активного виборчого права. Від точності реєстрації, ступеню охоплення нею виборчого корпусу багато у чому залежать результати виборів, репрезентативність обраного органу, переконливість результатів народного голосування. Вона виступає організаційним засобом попередження зловживань виборчим правом, використання різних маніпуляційних виборчих технологій.

Залежно від ступеню обов'язковості розрізняються дві моделі реєстрації виборців: публічної (обов'язкової, державної) і особистої (добровільної) реєстрації. Остання модель базується у першу чергу на особистій волі та намаганні виборця бути включеним до списку виборців – він має самостійно зареєструватися у відповідному органі. На практиці така модель дуже часто приводить до звуження електорату.

В межах публічної моделі реєстрації були опрацьовані два її основні типи – «від двері до двері» та «примусова» (автоматична) реєстрація. Перший із зазначених типів отримав своє поширення у Великій Британії, Канаді та декількох інших країнах, де виборчі списки складаються шляхом обходу спеціально уповноваженими особами мешканців населених пунктів. «Примусова» державна реєстрація базується на постійному обліку переміщення населення – органи державної влади, маючи відомості про населення території, подають списки до виборчих органів. Дана модель дозволяє забезпечити системний, повний облік виборців і застосовується у Німеччині, Швеції, Швейцарії, пострадянських країнах.

В залежності від періодичності реєстрації виборців слід виокремити моделі постійної та періодичної реєстрації. В межах першої виборець реєструється лише один раз і надалі зміни до виборчого списку вносяться спеціальними державними органами у разі зміни персональних даних про виборця або його смерті. При такій моделі у виборчих списках неминуче з'являються «мертві душі», що створює умови для різного роду зловживань. За моделлю періодичної реєстрації, яка використовується у Великій Британії, Канаді, Франції та декількох інших країнах, виборчі списки анулюються в установленний законом строк і складаються нові списки.

Формування списків виборців є завершальною процедурою ідентифікації виборчого корпусу, яка встановлює дієздатність громадян і правові обмеження щодо використання конституційного права на вільне волевиявлення і участь у формуванні органів публічної влади. Виборчий список є письмовим виборчим документом, що засвідчує статус одного з суб'єктів виборчого процесу – виборця. Він встановлює коло учасників



голосування та посвідчує право громадянина на участь у голосуванні. Тому дуже важливо, щоб виборчий список був зрозумілим для виборця, зручним для користування, містив достатньо необхідні дані про виборця. Але це не завжди забезпечується. Наприклад, у штаті Луїзіана (США) виборчий список має 16 реквізитів, що, як констатують фахівці, не тільки затрудняє реєстрацію, але й створює підстави для різного роду виборчих махінацій.

У нових демократіях Центральної та Східної Європи складання й перевірка списків виборців постає як інтегральна частина виборчої кампанії, хоча в кожній окремій країні існують різні підходи до порядку організації та проведення даної процедури. У деяких країнах списки виборців становлять спеціальний національний (центральный) реєстр виборів (Албанія, Македонія, Боснія і Герцеговина). Принципово інший підхід до формування списків виборців можна знайти в Болгарії та Естонії. У цих країнах списки виборців складаються на основі іншого статистично-облікового документа — національного реєстру населення, який складається центральними органами виконавчої влади і ведеться органами місцевого самоврядування. В Естонії уряд призначає спеціального уповноваженого для ведення центрального реєстру на основі сільських муніципальних та міських реєстрів. Законодавство Литви подає приклад певного компромісу — формування списків виборців відбувається у два етапи. Спочатку попередній список виборців складається відповідно до даних реєстру населення Литовської Республіки. Далі центральний виборчий орган безпосередньо організовує складання, уточнення та ведення списків виборців на основі даних органів місцевого самоврядування, державних органів та окружних виборчих комісій. Порядок формування, система органів влади, що опікуються питаннями складання та уточнення списку виборців різняться також залежно від виду виборів, що проводяться.

В Україні традиційно застосовується модель «примусової» періодичної державної реєстрації виборців. Списки виборців складаються у два етапи. На першому — складаються загальні списки виборців, які є тимчасовими та пристосовані до проведення конкретних виборів, що повинні бути сформовані, наприклад до 1 жовтня року, який передє року проведення чергових виборів народних депутатів України, або до 1 липня року проведення виборів Президента України; на другому етапі — формується список виборців для кожної утвореної виборчої дільниці. Наприклад, по виборам народних депутатів України застосовується ціла система списків: загальний список виборців, які проживають або перебувають за кордоном, регіональний загальний список виборців, місцевий загальний список виборців і список виборців для проведення голосування на виборчих дільницях. Обов'язковий же облік виборців має забезпечуватися веденням Державного реєстру виборців, формування якого на сьогоднішній день ще триває, але без якого не можна розв'язати наявні проблеми щодо забезпечення реалізації активного виборчого права громадянами України.

## Политическая активность граждан как условие развития местного самоуправления

В ситуации динамично развивающейся политической системы современной России, политического самоопределения общества в условиях многопартийности, особенно важен вопрос о политической активности граждан. Знание об общественно-политическом развитии, об источниках многообразия форм политической активности населения дает возможность прогнозировать возможные последствия принятия политических решений, способствовать снятию социального напряжения, возникающего при взаимодействии государства и общества.

Различают следующие виды *политического участия*: 1) в избирательных и иных политических кампаниях, митингах, собраниях, забастовках, акциях гражданской поддержки и неповиновения, войнах, революциях, различных движениях; 2) в политическом управлении, принятии политических и правовых решений на различных уровнях; 3) в деятельности законодательных органов власти, политических партий и общественных организаций; 4) в организации и передаче политической информации, политическом консультировании и др. Наилучших результатов объединения граждан добиваются, взаимодействуя с местными органами власти<sup>2</sup>.

Российские ученые, которые более активно стали разрабатывать проблемы политической активности граждан с начала 90-х годов прошлого столетия, утверждают, что главная причина в нежелании граждан косвенно участвовать в управлении государством заключается в недостаточно быстрых темпах укоренения гражданских свобод и создания организационных условий участия, а также в эмоциональном отчуждении избирателей от власти (из-за бюрократизации, коррупции и т.п.). Между тем в модернизированных соревновательных системах, где действуют зрелые институты гражданского общества, участие является выражением лояльности и чувства общественного долга. Население в таких обществах не ориентируется на конфликтное участие и менее политизировано. Более того, там наблюдается тенденция к «профессионализации» участия<sup>3</sup>.

Проведенное в 2005-2006 годах исследование показало, что структура и иерархия ответственности за наиболее острые социальные проблемы со «времен Ельцина» практически не изменились. Главную ответственность за возникновение наиболее острых проблем региона несет федеральный Центр.

<sup>1</sup> Аспирантка кафедры политологии и политического управления, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации.

<sup>2</sup> Яргомыская Н. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северозапада [Текст] / Н. Яргомыская, Е. Белокурова, М.Ноженико, Д.Торков // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе. СПб. : Норма, 2004. – С. 47–58.

<sup>3</sup> Гончаров Д. В. Введение в политическую науку [Текст] / Д. В. Гончаров, И. Б. Гоптарева. – М., 1996. – С. 189.

В Нижнем Новгороде об этом заявили 38.3% респондентов. Причем в этом едины все группы опрошенных. На региональную исполнительную власть главную ответственность возложили 24.7% респондентов, на органы местного самоуправления – 19.1%. В Ярославле, в отличие от Нижнего Новгорода, на первое место вышли региональная и местная власть. Третье-четвертое место делят СМИ и криминальные структуры. На беженцев, переселенцев, мигрантов чаще возлагают ответственность опрошенные в Нижнем Новгороде<sup>1</sup>.

Активное политическое и гражданское участие населения в жизни общества способствует снятию социального напряжения и предотвращению социально-политических конфликтов между обществом и государством. Протестный потенциал в обществе довольно высок, сохраняется на высоком уровне готовность добиваться решения наболевших проблем силовыми методами. В ходе исследования выявлено в целом положительное отношение к конфликтам значительного большинства опрошенных. Не менее 90% из них считает, что конфликты в жизни – естественны и неизбежны, более 60% согласны с тем, что они необходимы, более 90% имеют опыт участия в конфликтах, почти каждый четвертый участвует в них часто. Большинство опрошенных (Н-Новгород – 56.8%, Ярославль – 49%) считают массовые действия протеста способом защиты простых людей. Обращает на себя внимание сравнительно более выраженная ориентация на участие в акциях неповиновения и оказание сопротивления силовыми методами<sup>2</sup>.

В этой связи, важно развивать конвенциональные (институциональные) формы политического и гражданского участия, для предотвращения неконвенциональных (неинституциональных), которые проявляются в форме, т.н. «цветных» революций.

Сегодня характерно преобладание пассивного политического и гражданского участия над активным. По-прежнему остро стоит проблема политической и гражданской активности граждан, их участия в выработке, принятии и реализации управленческих решений, в первую очередь, на муниципальном и региональном уровнях.

Поэтому не только институты государственной власти, но и политические и общественные организации должны способствовать развитию гражданской ответственности и самостоятельности населения, формированию гражданина с определенной организационной культурой и правосознанием, который может влиять на политические процессы и участвовать в управлении.

---

<sup>1</sup> Отчет о результатах социологического исследования [Текст]: «Социальные напряжения и конфликты в крупных региональных центрах России (Нижний Новгород-Ярославль)» – М.: Ин-т социологии РАН, Центр конфликтологии, 2006.

<sup>2</sup> Там же.

## Трансформация политической системы Российской Федерации с учетом интересов политической элиты

Борьба за узурпацию власти в сочетании с политикой безмерной либерализации неизбежно привело к возрастанию хаоса и анархии, что позволило появиться в обществе новым субъектам, так называемым *олигархам*, которые в свою очередь стали претендовать на власть, естественно для реализации не общественных, а своих - частных, узкогрупповых интересов. Для удержания власти, легитимность которой катастрофически падала, Ельцину пришлось идти на союз с олигархией («семибанкирщиной»). Поэтому на начальном этапе политической трансформации в России был установлен олигархически-демократический режим. В соответствии с этим режимом стала формироваться «демократическая» новая политическая система: многопартийность, но с доминированием так называемой «партии власти»; парламент, но не обсуждающий и принимающий решения в интересах народа, а являющийся послушным орудием президентской власти; суд, но «басманный», являющийся политическим инструментом борьбы с конкурентами власти; СМИ, выражающие в основном точку зрения самой власти, являющиеся средством манипуляции сознанием граждан и создающие позитивный образ власти.

Говоря о современном этапе, в целом следует акцентировать внимание, что к концу первого президентского срока В.В. Путина политическая система более или менее устоялась, власть тоже, по крайней мере, на официальном уровне, высказывает свое намерение существовать в рамках этой политической системы, подчиненной конституции, и проявляет желание устранить недостатки прежнего режима, посредством предоставления условий для самореализации каждой личности.

Превращение представительной, законодательной власти, в исполнительный орган президентской власти показало объективную слабость демократических институтов. Взамен одной олигархии общество получило новую, уже непосредственно связанную с властью. Взамен олигархически-демократического режима, общество получило номенклатурный авторитарно - демократический политический режим.

В России «борьба» с олигархами, поддержанная общественным сознанием, скрывает политику передела собственности, контроль над всеми финансовыми потоками, но не в интересах общества, государства, а в интересах нового правящего класса бюрократии, который, согласно меткому замечанию К. Маркса, всегда рассматривает государство как свою собственность. Если при Ельцине была приватизирована общенародная собственность в интересах его окружения (плата за политическую

<sup>1</sup> Аспирант кафедры социальной и политической философии, Московский гуманитарный университет.

поддержку), то при первом сроке В.В. Путина удалось выстроить бюрократическую вертикаль и поставить под свой контроль все федеральные и региональные структуры власти, навести в обществе элементарный порядок. Порядок необходим в любом обществе, особенно для России, но порядок граждан, а не холопов или рабов. Создание бюрократической вертикали власти, отмена многих демократических выборов, полный контроль над ними, ликвидация практически всей политической оппозиции (в стране сформирована полупартийная система), юридические и административные меры против создания новых политических субъектов (политических партий и общественно-политических объединений), ограничение возможности проведения референдумов, фактически означает свертывание публичной политики, *замену демократизации бюрократическим администрированием.*

Используя новейшие западные социальные технологии манипулирования сознанием, власть модернизируется, трансформируется, что позволяет ей не только выжить, но и воспроизводиться путем введения так называемого *института приемника.* Новая власть как мутант, рожденная в условиях нарушения политической экологии в основном деструктивна для демократии, но весьма эффективна для себя. При втором президентском сроке В.В. Путина такая система приобретает черты законченности и стабильности. Поэтому, несмотря на ожидания новизны при смене президента, и в 2009 году особых изменений нет, осуществляется прежний курс управления.

В современном российском государстве смена режима власти или лиц во власти определяется уже не по наследству (как при царях) или номенклатурой (как при реальном социализме), а случаем – волей действующего президента, подтвержденная, прежде всего, не договором с обществом (Конституцией), а «договором» ближайших членов элитных групп. Это придает власти оттенок самоуправства, а государству – ситуативности. Передел власти, как и раньше, служит усилению бюрократического начала, насыщению власти «своими», близкими к Президенту, рекрутированию в систему административной власти по степени преданности, родства и знакомства. Таким образом, новый вектор развития зависит практически от одного человека, а Россия опять оказывается в воле случая.

Исходя из интересов существующей власти, целесообразно рассматривать три основных *этапа* трансформации политической системы. Если на первом этапе (правление президента Ельцина) политический режим выражал интересы нового формирующегося слоя крупных частных собственников – олигархов, то на втором этапе (правление президента Путина) социальная сущность политического режима сместилась от олигархов в сторону выражения номенклатурно-корпоративных интересов. Данная тенденция сохранилась и на третьем этапе при Президенте Российской Федерации Д.А. Медведеве, с той лишь разницей, что номенклатурно-корпоративные кланы сами превратились в олигархов. Такова

диалектика «отрицание отрицания» в трансформации политической системы в современной России.

*Варфоломеев М. А.<sup>1</sup>*

### **Обеспечение национальной безопасности как гарант сохранения суверенитета Российского государства**

Общеизвестно, чем мощнее и независимее политические позиции государства на международной арене, тем менее вероятность возникновения угроз в отношении его суверенитета.

«Суверенитет – это политический синоним конкурентоспособности государства»<sup>2</sup>, состоящие, по мнению С. Иванова из «триады» национальных ценностей: суверенной демократии, сильной экономики и военной мощи. Суверенную демократию он определял как: «Квинтэссенцию нашего внутреннего устройства, подразумевающую право граждан самим определять политику в своей стране и защищать это право от внешнего давления любым, в том числе вооруженным путем»<sup>3</sup>.

В части суверенной демократии как одной из ценностей, определяющей суверенитет государства, высказывал своё видение Д. А. Медведев: «Мне кажется, суверенная демократия – далеко не идеальный термин, впрочем как и любой другой. Гораздо более правильно говорить о подлинной демократии или просто о демократии при паличии всеобъемлющего государственного суверенитета»<sup>4</sup>.

Следовательно, рассматривая эту проблему с позиции организационного устройства политических институтов общества и их политико-правовых основ, следует отметить, что вектор направленности позиций политической элиты в отношении государственного суверенитета Российской Федерации, в большей степени зависят от состояния безопасности общества, при котором на первый план выходят процессы защиты государства от различного типа угроз, что в основном и предопределяет роль всех институтов системы государства в его поддержании на фоне кардинальных изменений происходящих в системе мировой безопасности, в условиях интеграционных и дезинтеграционных социально-политических процессов, обусловленных рядом обстоятельств. В частности, интересами политической элиты, прежде всего, ряда западных крупнейших стран; диспропорциональным региональным развитием военно-политических и экономических блоков (союзов и т.п.), в условиях глобализации и нарастанием негативных тенденций во взаимоотношениях

<sup>1</sup> Преподаватель кафедры общегуманитарных дисциплин Института деловой карьеры, г. Москва.

<sup>2</sup> См.: Урнов М. Системе нужна идеология. Тезисы Суркова - в массы // Российские вести № 13 от 05.04.2006 г.

<sup>3</sup> См.: Тарасов С. Серый кардинал Кремля. <http://www.fib.ru/info/39256.html> от 16.02.2007 г.

<sup>4</sup> См.: Громов А. Глас одинокого Суркова // Эксперт. № 32 (526) от 04.09.2006 г.

между субъектами мировой политической системы, особенно в результате развития мирового экономического кризиса разразившегося с 2008 года.

Государство, наряду с другими субъектами гражданского общества, при взаимодействии факторов мирового политического процесса, стремиться поддержать устойчивую, сформировавшуюся политическую систему, сохранить суверенитет, с целью предотвращения дестабилизационных процессов как внутри страны, так и защитить свои национальные интересы в мировом сообществе. В современном мире при принятии тех или иных решений в области обеспечения национальной безопасности необходимо учитывать по ряду соображений, в том числе и этических, интересы других субъектов политического процесса и, прежде всего интересы сопредельных государств. Общеизвестно, увеличивая степень защищенности нации, тем самым происходит уязвимость других субъектов политического процесса, что является основанием для появления разного рода разногласий и может привести к развитию конфликтных ситуаций.

Для Российской Федерации, проблема формирования и обеспечения системы национальной безопасности является жизненно важной, так как в результате крушения биполярной системы, продолжают предприниматься попытки со стороны ряда акторов мировой политической системы, военно-политических институтов формирования однополярного мира, с одним центром – США, установить «демократию» в любой точки планеты под предлогом борьбы с терроризмом и т.д. В современном мировом, политическом процессе появляются различные новые военно-политические организации (например, ГУАМ), а также расширение численности НАТО (например, полномасштабное военное сотрудничество Франции с весны 2009 г.), в средствах массовой информации устойчиво обсуждается идея расширения данного блока на Восток. Дискуссионным остается вопрос о расширении НАТО за счет европейских государств (в частности, Украины) и государств Северного Кавказа (в частности, Грузии). Все это создает предпосылки для появления политических конфликтов и представляет прямую угрозу национальной безопасности Российской Федерации, о которой открыто, заявил В.В. Путин на 43 конференции по безопасности в Мюнхене в 2007 году.<sup>1</sup> Действительно, приближение североатлантического блока непосредственно к российским границам, и вхождение на территорию постсоветского пространства, которая традиционно считалась зоной национальных интересов Российской Федерации, а также идея размещения элементов ПРО на территории Польши и Чехии вызывает жесткую реакцию. Прежде всего, со стороны Президента Российской Федерации, администрации Кремля и поддержании ее со стороны всех политических партий представленных в высшем законодательном органе государства.

---

<sup>1</sup> См.: Речь В. В.Путина на 43-й Конференции по вопросам политики безопасности в Мюнхене. Интернет выпуск новостей № 6 (4637), 16–22 февраля 2007. <http://www.rusmysl.com/archiv/index.php?itemid=1769.htm> (16.05.2009 г.).

Несмотря на то, что в современной России происходит выстраивание жесткой вертикали власти, причем с диспропорциями полномочий в пользу федерального центра, в государстве продолжают развиваться институты гражданского общества. Данные институты способствуют консолидации определенной части российских граждан вокруг общечеловеческих ценностей, что способствует снятию напряженности в обществе в условиях неравномерного получения доходов, между большой группой незащищенных социальных слоев и олигархами, при незначительном среднем классе. Кроме консолидирующей роли институтов гражданского общества, российские политические партии при поддержке электората получают возможность оказывать не только косвенное влияние на степень национальной безопасности, но и порой определяют значение при принятии или непринятии законопроектов связанных с формированием или с оказанием влияния на степень защищенности национальных интересов.

В современной России все более весомое значения приобретает в сфере обеспечения национальной безопасности общественные субъекты, институты, формирующие гражданское общество. Прежде всего, политические партии, которые наравне с традиционными государственными субъектами, входят в систему обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и осуществляют функции, которые по своим свойствам не схожи с деятельностью государственных, силовых структур, но в своей совокупности представляют сбалансированный комплекс мер по реализации политики обеспечения национальной безопасности российского общества и государства и в тоже время занимаются консолидацией общества вокруг базовых ценностей с учётом национальных интересов в отличие от силовых структур государства, которые на данный момент обладают непосредственным, единоличным управлением системой обеспечения национальной безопасности в России.

До недавнего времени предполагалось, что обеспечение национальной безопасности – это прерогатива одного политического института – государства и силовых структур отвечающих за степень безопасности граждан от различного вида угроз. Это было обусловлено рядом факторов, в том числе, политической ситуацией в мировом политическом процессе, состоянием обороноспособности, уровнем научно-технического прогресса, сложившимися традициями, неразвитостью институтов гражданского общества и т.д.

В настоящий период стало очевидным, что это лишь один из недостатков существующей политической системы: «Ситуация такова: у нас был прежний набор европейских институтов, обеспечивающих безопасность в Европе. Эти институты создавались в 70-е годы, они свою роль сыграли. Мы хотим просто нового уровня безопасности для нашей страны, для наших людей, с учётом того опыта, тяжёлого опыта, который был в XX веке»<sup>1</sup>, т.к.

---

<sup>1</sup> См.: Медведев Д. А. Беседа с ведущим программы «Вести в субботу» Сергеем Брилёвым от 16.05.2009 г. // Режим доступа . [http://www.kremlin.ru/appears/2009/05/16/1132\\_type63376\\_216373.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2009/05/16/1132_type63376_216373.shtml). (16.05.2009 г.).



в настоящее время, с учётом развития процессов демократизации, построения гражданского общества в России, развития процессов глобализации, всесторонней интеграции государств, на одни из ведущих позиций вышли негосударственные, общественные субъекты системы обеспечения национальной безопасности. Обладающие не меньшими функциональными предназначениями, чем традиционные – силовые субъекты системы.

В тоже время, участие их в процессе обеспечения национальной безопасности, имеет несущественный, а скорее всего развивающийся на начальной стадии процесс. При том, что в настоящий период, государственный сектор субъектов обеспечения национальной безопасности не всегда в состоянии реализовать все возложенные на него полномочия, тем более исполнить функции, которые ему по статусу не свойственны, т.к. данная политическая сфера подлежит функциональной деятельности общественно-политических организаций, формирующих: идеологическую базу, осуществляющих посредничество между различными политическими структурами государственной власти, определяющих политических курс развития государства, формирующих и реализующих выборный, электоральный процесс, реализующих подготовку и выдвижения кадрового резерва в органы управления субъектами обеспечения национальной безопасности, создающие и реализующие качественные законодательные базы и т.д. Субъекты, которые в совокупности с деятельностью государственных органов системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, являются системообразующими, реализующие меры, которые создают в совокупности полноценную сферу деятельности процессов связанных с обеспечением национальной безопасности личности, общества, государства.

За последние время, благодаря развитию отечественной политологической научной мысли, произошли значительные преобразования в осмыслении понятийного аппарата терминологии национальной безопасности, который в существующем виде, имея ввиду только защиту национальных интересов от внутренних и внешних угроз посредством традиционных, силовых мер, по сути, не стал отражать состояние интересов современного, традиционно-многонационального российского общества.

«Первичны тут все же, точки обеспечения мер по устойчивому развитию наций и национальных отношений»,<sup>1</sup> правового, управленческого, идеологического, организационного характера и других свойств, создающих вокруг объекта состояние при котором, он мог бы функционально существовать и развиваться, с учётом многообразия свойств, образующихся в результате активных политических отношений в развитие общества: создающих, организующих, проводящих своевременную политику в области обеспечения национальной безопасности и здесь отметим, что политические

---

<sup>1</sup> См.: Абдулатипов Р. Доктрина национальной безопасности: пока господства «единства» без учёта «многообразия» // Независимая газета от 29 января 2000 г.

партии, как общественно-политические организации, в этой области действуют наравне с другими субъектами в системе обеспечения безопасности, где «национальная безопасность представляет собой весьма противоречивый, долгосрочный феномен политической сферы общественной жизни»<sup>1</sup>.

Феномен, требующий постоянного участия всех субъектов в организации происходящих внутри его процессов, образующих простую и высокоэффективную систему по реализации присутствующих в её основе свойств, как для государства, общества, так и для граждан, что и предопределяет актуальность темы обеспечения защиты государственного суверенитета страны как объекта защиты национальных интересов российского общества, что приобретает в настоящее время черты пристального внимания не только со стороны научного сообщества, но и со стороны каждого гражданина Российской Федерации.

*Лялюк О. Ю.*<sup>2</sup>

### **Проблеми удосконалення демографічних основ організації і діяльності місцевих рад**

На сучасному етапі розвитку держави важливого значення набувають питання підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування. Важливим показником такого процесу є зосередження у віданні органів місцевого самоврядування необхідного ресурсного потенціалу, частиною якого виступають активні кола місцевих жителів. Останні одержали у науці державного будівництва поняття демографічної основи місцевого самоврядування.

Демографічні показники ефективності функціонування місцевих рад доводять залежність формування останніх від віку населення відповідної території, його пересування в межах території та усїєї країни.

Так, на формування чисельності населення території безпосередньо впливають його пересування та міграційні процеси. За статистичними даними у межах Харківської області протягом 2004-2009 рр. спостерігалось скорочення чисельності працюючих у всіх видах економічної діяльності, а більш значно – у сільському господарстві (майже на чверть) та промисловості, що вплинуло на демографічне навантаження на працездатних осіб. Отже, від демографічних показників у першу чергу, залежить трудовий потенціал населення території, а, відповідно, і здатність акумулювати економічні ресурси, необхідні для розв'язання завдань місцевого розвитку.

<sup>1</sup> Королёв В. Н. Взаимодействие органов государственной власти и общественных объединений по обеспечению национальной безопасности в современной России. автореф. дисс. ... канд. полит. наук. Фонд РГБ. – Орел, 2007. – С. 3.

<sup>2</sup> Кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Важливе значення при цьому має статеві-віковий склад населення, що впливає на цільові пріоритети, функціональну спрямованість та розвиток соціально-економічної інфраструктури території. Так, узагальнені дані свідчать, що кількість працюючих у Харківському регіоні за статтю розподілилась майже порівну і становила 55% – жінки та 45% – чоловіки. Кількість працівників передпенсійного віку (жінки у віці 50-54 років, чоловіки у віці 55-59 років) налічує приблизно 88,5 тис. осіб або 12,5% облікової кількості штатних працівників. Такі показники свідчать про слабку демографічну основу, недостатність активної частини населення для участі в управлінні місцевими справами.

Реалізація членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні безпосередньо залежить від вікового цензу, який гарантує їм можливість брати участь у місцевих референдумах та виборах, загальних зборах громадян за місцем проживання, громадських слуханнях та місцевих ініціативах. Відповідно до ст. 7 Закону „Про всеукраїнський та місцеві референдуми” правом брати участь у місцевому референдумі наділені громадяни, яким на день проведення референдуму виповнилося 18 років. Такий самий віковий ценз встановлений і для голосування на місцевих виборах, і для участі у загальних зборах громадян за місцем їх проживання. Водночас законодавець залишив місцевим радам можливість самостійно встановлювати віковий ценз для участі у громадських слуханнях та місцевих ініціативах.

Норми названих актів є спеціальними відносно загальної норми ст. 2 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, зміст якої говорить, що право на участь у вирішенні питань місцевого значення не пов’язується з віковим цензом. Крім того, ст. 3 Закону гарантує членам територіальної громади, до якої входять жителі відповідної території, право на участь у місцевому самоврядуванні, закріпивши, що будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються. Цей перелік є відкритим, тому до „інших ознак” можна віднести і віковий ценз. На наш погляд, остаточний висновок у вирішенні цього питання має зробити Конституційний Суд.

Таким чином, згідно з положеннями законодавства населення віком до 18 років „відсікається” від участі у виборах, референдумах, загальних зборах громадян. Проте вони, постійно мешкаючи у межах села, селища, міста, є повноправними членами територіальної громади. Тому питання щодо права та дієздатності громадян на участь у місцевому самоврядуванні мають проблемний характер.

Слід уважно підійти до питання можливості реалізації свого права на участь у місцевому самоврядуванні громадянами віком до 18 років, віднайшовши необхідні критерії, наявність яких уможливить таку реалізацію. Для цього, на нашу думку, треба виважено аналізувати склад

населення місцевої території, звертаючи увагу на інтелектуально-психологічні особливості молоді. На наш погляд, є логічним надати молоді можливість брати участь не у всіх без винятку формах безпосереднього волевиявлення, а лише тих, які мають значення для її повноцінного розвитку, – громадських слухань та місцевих ініціатив. Закон України „Про молодіжні та дитячі громадські організації” дозволив молоді бути членами таких організацій віком від 14 років. Аналогічний віковий ценз доцільно встановити і для участі у таких формах здійснення місцевого самоврядування, як громадські слухання та місцеві ініціативи. Детальний порядок реалізації цих форм здійснення місцевого самоврядування має регламентуватися статутами територіальних громад та відповідними положеннями, затвердженими рішеннями місцевих рад.

Ще однією проблемою „демографічного характеру” на місцевому рівні слід визнати значну динаміку міграційних процесів. Це позначається насамперед на функціонуванні первинного суб’єкта місцевого самоврядування. Оскільки у місцевої влади вкрай мало можливості для вирішення життєво важливих проблем соціально-економічного характеру, спостерігаються процеси міграції, зокрема до регіонів з вищим рівнем промислово-господарського розвитку. На нашу думку, вирішенню окреслених питань допоможе подолання різких диспропорцій соціально-економічного стану регіонів, розвиток ресурсної бази територій, вирішення головних проблем депресивних регіонів. Унормувати наявні диспропорції можна шляхом реалізації та вдосконалення регіональної і муніципальної політики держави, подолавши негаразди територіального устрою та матеріально-фінансового забезпечення територій.

Істотним чинником ефективності здійснення влади на місцях є рівень представлення різних соціальних груп у складі органів місцевого самоврядування. При цьому певне значення мають соціометричні та статистичні показники, зокрема, статево-віковий, професійний, освітній склад депутатського корпусу місцевих рад. Так, у Харківській області діють близько 2170 рад різного рівня, до складу яких обрано майже 45 тисяч депутатів. З них більше половини – з вищою освітою, кожен другий – спеціаліст народного господарства. Переважну більшість в їх числі посідають господарські керівники, педагоги та медики. Це дозволяє місцевій раді оновлювати свій склад, встановлювати стійкі інформаційні зв’язки з територіальною громадою, фахово вирішувати питання місцевого розвитку у різних галузях господарства. Водночас потребує вирішення питання підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад у напрямку їх правової та управлінської обізнаності.

Таким чином, розв’язання проблем демографічного характеру є суттєвим аспектом подальшої ефективної діяльності органів місцевого самоврядування щодо розвитку місцевої території.

## Історичний досвід втілення конституційних засад захисту прав людини

У 1991 р. у житті українського народу сталася епохальна подія. 24 серпня 1991 р. Україна стала суверенною демократичною державою. Проголошення незалежності України поставило на порядок денний необхідність розроблення і прийняття Основного Закону України. 28 червня 1996 р. Верховна Рада України прийняла Конституцію України. З прийняттям Конституції була підведена риска під перехідним періодом становлення української державності, гарантована самостійність України. У той же час із прийняттям у 1996 р. Конституції конституційний розвиток в країні не завершився. 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Конституції України». Робота з удосконалення Основного Закону залежатиме від багатьох чинників, у тому числі й від обов'язкового врахування величезного історичного досвіду конституційного будівництва в Україні. Будуючи громадянське суспільство, слід звернути увагу на демократичні засади, які визначають, як правило, засади конституційного ладу. Поміж них — пріоритет загально визнаних прав і свобод людини, відповідальність держави перед людиною і суспільством. В Конституції України 1996 р. розділ II присвячено правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина. Ст. 3 наголошує, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Для затвердження свободи, забезпечення законності потрібно використовувати історичний досвід боротьби українців з питання про захисту прав людини. В умовах сучасного парламентаризму доцільним є вивчення роботи українських депутатів в російському парламенті — Державній Думі. Серед найважливіших питань, що обговорювалися в Державній Думі, було питання про права людини. Особливо активні в постановці такого роду питань були депутати від українських губерній і міст в Державній Думі. Знаряддям боротьби проти порушення прав людини стали запити українських депутатів: про необґрунтований арешт, незаконне утримання у в'язниці, незаконні дії тюремної адміністрації, про незаконну висилку, про насильство місцевих властей по відношенню до мешканців та інші.

Неодноразово в Думі першого скликання депутатами українцями підіймалося питання про скасування смертної страти. В цьому питанні депутати від України (І. Заболотний, Н. Гредеськул, А. Грабовецкий, Н. Міклашевський, Е. Шольп) бачили здійснення одного з найголовніших прав — права на життя. 19 червня 1906 р. Державна Дума першого скликання одностайно підтримала вимоги скасування смертної страти.

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

<sup>2</sup> Кандидат історичних наук, доцент, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Українськими депутатами в Думі неодноразово розглядалось питання про недоторканість особи. Законопроект про недоторканість особи був поставлений 10 липня 1906 р. до порядку денного, але достроковий розпуск Державної Думи не дав можливості ухвалити закон.

Депутати українці наполягали на тому, що «ні свобода, ні порядок, заснований на праві, не можуть бути зміцнені без встановлення загальної рівності всіх без виключення громадян перед законом». 5 червня 1906 р. проект цього закону був наданий в Державну Думу за підписом 151 члена Думи (з них 35 - українські депутати).

Неодноразово депутати від українських губерній та міст ставили в Думі питання про виборчі права. Вони вимагали загального, рівного, прямого виборчого права. Депутат Н. Міклашевський виступив проти запропонованої кадетами розпливчатої фрази «загальне виборче право», вимагаючи замінити її більш конкретними словами «загальне, рівне і пряме право».

Депутати від українських губерній та міст в Державній Думі підняли питання про тендерну рівність. Вперше це відбулося 2 травня 1906 р. за пропозицією депутатів від Катеринославської губернії. Виразом думки більшості українців став виступ депутата від Подільської губернії І. Заболотного, який звернув увагу на прагнення до рівноправності самих жінок і вже це, визначало той факт, що більшість населення країни виступало за надання жінкам рівноправності. В Думу поступали численні листи і телеграми з місць, у тому числі і від жіночих організацій, зборів жінок, окремих осіб. Серед таких звернень до Думи – заява сімферопольських жінок про рівноправність, київського відділення Союзу рівноправності жінок, наказ від селян Зеньковецького повіту Полтавської губернії. Селянки, обурені висловами депутатів-супротивників гендерної рівності, вимагали від Державної Думи видати закони, що встановлюють юридичну рівність з чоловіками, вільний законний брак з правом розлучення, визнати цивільний брак. Такі заяви з місць, безумовно, стимулювали депутатів в постановці питання про тендерну рівність.

Українські депутати прийняли активну участь у розробці законопроектів стосовно таких громадянських прав і свобод, як свобода совісті, друку, союзів і зборів, які були декларовані в Маніфесті 17 жовтня 1905 р. Український депутат професор право Одеського університету П.Новгородцев вимагав від уряду скласти для Росії хартію вільностей, нагадуючи власті про її обов'язки роз'яснити громадянам їх права. 16 червня 1906 р. Дума з ініціативи депутатів від українських губерній та міст почала розглядати законопроекти про збори, та про союзи.

Депутати українці (професор Харківського університету спеціаліст з міжнародного права М.Ковалевський) підняли в Думі питання про свободу друку 13 червня 1906 р. М. Ковалевський виступив з заявою, що ситуація в російській періодичній пресі дійсно нестерпна. 4 червня 1906 р. з'явилася Заява 44-х членів Державної Думи з викладом основних положень законопроекту про друк, її підписало 11 депутатів від українських губерній і міст. В преамбулі автори проекту просили визнати необхідним ухвалення

закону про друк, «дійсно забезпечуючого свободу друкарського слова, без якої неможлива ні громадянська свобода, ні розвиток матеріальних і духовних інтересів народу». На жаль, законопроект не отримав свого розвитку з причини розпуску Думи.

Серед перших законопроектів, поданих на розгляд Думи, був і законопроект про свободу совісті (12 травня 1906 р.). Цей законопроект був підписаний 49 депутатами, у тому числі від українських губерній і міст. Він гарантував кожному громадянину Російської імперії свободу совісті, вільне користування громадянськими та політичними правами незалежно від віросповідання, заперечувалося переслідування осіб і обмеження їх прав за ознакою віри.

Питання захисту прав людини стало ще активніше обговорюватися в Думі в зв'язку з введенням в країні військово-польових судів, які були створені 20 серпня 1906 р. Депутати від українських губерній та міст П. Васютін, В. Лісовський, І. Пергамент вважали військово-польові суди актом державного безсилля і закликали з метою оздоровлення основ державності повернутися до законних засад суду. За їх пропозиціями Комісією по виробленню законопроекту про скасування військово-польових судів було визнано необхідним відмінити закон про військово-польові суди. Пропозиція комісії була прийнята Думою на засіданні 17 квітня 1907 р.

Таким чином, депутати від українських губерній і міст як в Державній Думі зіграли дуже помітну роль в розробці законопроектів про громадянську рівність і свободи. В своїй більшості вони дотримувалися легітимних способів вирішення цих складних питань. Така їх позиція сприяла ухваленню більш послідовних варіантів законопроектів, які загалом необхідно оцінити як демократичні. І хоча ці законопроекти не були ведені в дію, їх розробка і обговорення сприяли розвитку політичної свідомості широких верств населення, у тому числі і в Україні. Український народ, використовуючи історичний досвід своїх перших парламентаріїв, в ХХІ ст. продовжує впроваджувати демократичні ідеали в сучасних законах.

*Овдієнко Я. О.<sup>1</sup>*

### **Щодо питання про введення в дію Конституції Автономної Республіки Крим**

На сьогоднішній день розвиток чинного законодавства, суспільно-політичних процесів досяг рівня, коли в Автономній Республіці Крим (далі - АРК) крім суперечок стосовно статусу автономії, її повноважень, постало питання про можливе скасування Конституції АРК. Ці процеси розвиваються таким чином, що призводять як до плутанини в розумінні норм чинного законодавства, так і до загальної нестабільності в автономії.

<sup>1</sup> Аспірантка кафедри конституційного права України, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.



Підтвердженням цього є справа, що розглядається Окружним адміністративним судом АРК про скасування постанови про прийняття Конституції АРК 1998 року, яка закріплює статус АРК як невід'ємної складової частини України. Позивач звернувся до суду з вимогою про скасування вказаної постанови, посилаючись на те, що вона не була опублікована у встановленому порядку. У зв'язку з цим, сутність аналізу самого предмету порушеного питання потребує правової оцінки.

Основним Законом України встановлено, що Верховна Рада АРК приймає Конституцію АРК, яку затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від її конституційного складу. Разом із тим, форма правового акта, яким повинно закріплюватися таке затвердження не визначена. На практиці 23 грудня 1998 року Верховна Рада України затвердила Конституцію АРК законом України, а не постановою. Крім того, у судовому засіданні виявилось, що «чинна Конституція АРК не була опублікована її депутатами». Із наведених аргументів в судовому розгляді щодо скасування Конституції АРК не зрозуміло по-перше, якими депутатами вона повинна була бути опублікована (народними депутатами України чи депутатами Верховної Ради АРК) та по-друге, якщо депутатами Верховної Ради АРК, то на якій підставі Конституція АРК повинна бути ними опублікована після прийняття, оскільки вона ще не затверджена Верховною Радою України. У зв'язку з цим, аргументи, що наводились у судовому засіданні взагалі не мають ніякого правового підґрунтя та підстав. Конституція АРК затверджена Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим». Останній підлягає опублікуванню в офіційних виданнях Верховної Ради України разом з текстом вже затвердженої Верховною Радою України Конституції АРК і набирає чинності з дня його опублікування. На підставі цього, Закон України «Про затвердження Конституції АРК» та сама Конституція АРК були опубліковані у Відомостях Верховної Ради 1999 року. В Конституції АРК зазначено, що Верховна Рада АРК більшістю голосів депутатів від її загального складу приймає Конституцію АРК, яка набирає чинності після затвердження їх Верховною Радою України та опублікування. З цих положень вбачається, що до затвердження Конституції АРК Верховною Радою України ніякого опублікування не може бути взагалі. Таким чином, Конституція АРК не могла прийматися постановою, так як вона є законом автономії, отже і затверджуватися повинна лише законом. Якщо виходити з того, що Верховна Рада АРК з питань, що мають нормативно-правовий характер, приймає постанови, то така постанова повинна була б бути підписаною Головою Верховної Ради АРК та протягом 14 днів після її прийняття набрати чинності. Те, що позивач акцентує увагу на не опублікуванні постанови і вимагає скасування на підставі цього самої Конституції АРК не підтверджується конкретно жодною нормою чинного законодавства України. Скасування судом відповідної постанови не може привести до жодних правових наслідків для Конституції АРК. Це пов'язано з тим, що Конституція АРК затверджена саме Законом України і набирає чинності одночасно з набранням чинності цим Законом. Тобто Конституція



АРК органічно пов'язана тільки з Законом України про її затвердження, у зв'язку з чим, вона має порівняно з іншими нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК вищу юридичну силу.

Постанова «Про Конституцію АРК» частково суперечить чинному законодавству України. А саме наступними положеннями: звернутися до депутатів Верховної Ради АРК з пропозицією внести в порядку законодавчої ініціативи проект Конституції АРК на розгляд у Верховній Раді України та Конституція АРК набирає чинності з моменту опублікування її в офіційному видавництві «Кримські відомості». Такий процесуальний порядок прийняття Конституції АРК у зв'язку з вищевикладеним є неконституційним тому, що не відповідає вимогам чинного законодавства про прийняття та затвердження Конституції АРК. Проте лише у 1999 році вказані положення втрачають чинність. Хоча одразу повинні були визнатися неконституційними.

Крім цього, під час розгляду справи в суді, зверталась увага на те, що ця постанова закріплює статус АРК як невід'ємної складової частини України. Тому зовсім недоцільно вносити таке положення на предмет розгляду до суду, коли воно закріплено і в Конституції України і в Конституції АРК. Більш того, постанова про яку йдеться, не була представлена в судовому розгляді та в природі не містить вказаного положення.

Виходячи з вищевикладеного, вважаю що розгляд справи не має предмету та доказів стосовно заявлених вимог. Постанова, про яку йдеться порушує порядок прийняття Конституції АРК. Крім того Конституційний Суд України вже розглядав у 2003 році справу про Конституцію АРК і визначив, що і Конституція АРК і Закон України «Про затвердження Конституції АРК» відповідають Конституції України (є конституційними).

*Семко С. О.<sup>1</sup>*

### **Організаційні форми роботи рад комун Італії**

Для вивчення організаційних форм роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні сьогодні є важливим вивчення іноземного досвіду функціонування рад. Науковий інтерес представляє робота представницьких органів місцевого самоврядування Італії, зокрема ради комун, через належність до однієї моделі територіальної організації влади з Україною і близькість процедур роботи представницьких органів.

Комуни, базові адміністративні одиниці, опікуються життям окремого міста або села та оточуючих маленьких містечок чи селищ, координують основні громадські послуги. Очолює комуна мер (sindaco), представницьким органом є рада комуни (Consiglio Comunale), а виконавчим - джунта комуни (Giunta Comunale).

<sup>1</sup> Аспірантка кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Раду комуни очолює Президент ради, він організовує роботу ради і веде її засідання. Також окремі регламенти передбачають можливість обрання одного або двох Віце-президентів ради, які виконують функції Президента у разі його відсутності. А регламентами комун з невеликою кількістю мешканців виконання функцій голови ради у разі його відсутності може покладатися на віце-мера. До колегіальних форм роботи можна віднести засідання ради, засідання постійних та тимчасових комісій ради, депутатських груп, конференцію голів депутатських груп.

Секретар (Segretario Generale) ради комуни в Італії виконує радше консультативні, допоміжні, референтні функції, на відміну від секретаря місцевої ради в Україні, який має набагато ширші обов'язки з організації роботи ради, тому щодо функціонування місцевих рад в Італії, індивідуальну діяльність секретаря не видається можливим відносити до організаційних форм роботи ради комуни. Окремі регламенти передбачають можливість обрання віце-секретаря ради, а у деяких така посада лише згадується.

Цікавим для дослідження є нормативне закріплення роботи депутатських груп в італійських радах комун. Депутатські групи формуються членами ради, обраними за одними партійними списками (або тими, що притримуються єдиних політичних поглядів). На відміну від українських нормативних актів, регламенти комун Італії дозволяють члену ради приєднуватися до групи відмінної від тої, яка формується його політичною силою, за умови інформування Президента ради (в окремих регламентах – і мера) і письмової згоди на його приєднання від іншої групи. Передбачається, що у разі, якщо за списком партії обрано лише одного депутата, він користується аналогічними правами, що їх має депутатська група. Регламентом ради комуни Мілану передбачає можливість створення групи трьома членами ради. Зазвичай передбачається можливість формування «змішаної» групи з представників одного списку у кількості меншій ніж три та членів ради, що відмовилися від приєднання до інших груп. Регламенти рад італійських комун передбачають обов'язок надання необхідних ресурсів для функціонування депутатських груп. Зокрема, регламент ради комуни Парми передбачає обов'язок надання пристосованих для роботи приміщень і персоналу для належного виконання депутатськими групами своїх функцій. Нормативне закріплення подібного положення, яке передбачало б принаймні обов'язок надання радою приміщень для проведення засідань фракцій і їх роботи, вбачається надзвичайно важливим і необхідним для закріплення у регламентах рад, депутати яких обираються за пропорційною системою в Україні, з огляду на зміну ролі цих утворень у місцевих радах.

Окремої уваги заслуговує така організаційна форма роботи, як конференція голів груп на кшталт погоджувальної ради в українському парламенті. Зокрема в раді комуни Мілану участь у ній беруть Президент ради чи делегована ним особа, голови депутатських груп та секретар ради чи його представник. Регламентами може передбачатися інший склад:

Президент ради, мер та голови депутатських груп тощо. На засіданні обговорюється порядок денний, час і порядок виступів, програма роботи ради. Пропозиції конференції представляються на розгляд ради її Президентом. Вбачається корисним введення в практику такої організаційної форми роботи місцевих рад обраних на пропорційній основі в Україні, оскільки попереднє погодження позицій різних політичних груп у представницькому органі сприяє ефективності і консолідованості у діяльності ради. Практика роботи окремих місцевих рад в Україні сьогодні включає в себе, наприклад, засідання голів постійних комісій, рідше – голів фракцій, але регламентами місцевих рад така форма роботи зазвичай не закріплюється, незважаючи на те, що сьогодні фракції є вагомими суб'єктами у процесі вироблення і прийняття рішень радами. Як виключення можна знайти органи, передбачені окремими регламентами, покликані виконувати функції подібні тим, що виконує рада голів фракцій, як то засідання колегії ради, у яку входять міський голова, голови фракцій та постійних комісій, передбачене регламентом Львівської міської ради.

Отже, аналіз регламентів рад комун Італії дозволяє виокремити положення, корисні для застосування у практиці роботи місцевих рад України, як то закріпити організаційні форми роботи рад, що дозволять погоджувати позиції фракцій у місцевих радах, як то засідання голів фракцій, та нормативне закріплення обов'язку ради забезпечувати депутатські об'єднання певними ресурсами, необхідними для систематичної роботи і належного виконання їх функцій.

*Сич М. А.<sup>1</sup>*

### **Взаємовідносини органів прокуратури з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування**

Особливості взаємовідносин між органами прокуратури та органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування обумовлюються трьома важливими чинниками.

По-перше, на відміну від інших традиційних гілок державної влади, виконавчі структури складають розгалужену владну вертикаль: від Кабінету Міністрів України до районних державних адміністрацій і включають у себе органи як загальної, так і спеціальної (центральні органи виконавчої влади) компетенції. Органи місцевого самоврядування, хоча і не складають ієрархічно побудованої системи, але теж є досить розгалуженими (від обласних до сільських рад та їх виконавчих органів). Та обставина, що прокуратура являє собою систему територіальних та спеціалізованих органів, створює об'єктивні підстави для різноманітних контактів органів

<sup>1</sup> Здобувач кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

прокуратури з органами і посадовими особами цих владних структур на різних територіальних та управлінських рівнях.

По-друге, на відміну від законодавчої та судової влади, на системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування повною мірою поширюється прокурорський нагляд за додержанням законів в Україні. В ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що прокуратура здійснює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління і контролю.

По-третє, у взаємовідносинах між органами прокуратури і органами виконавчої влади, виходячи з завдань прокуратури, найбільшого значення набувають питання контрольної та правоохоронної діяльності, що вирішуються у межах наданої компетенції більшістю структур, які належать до систем цих органів.

Останнім часом важливою проблемою взаємовідносин органів прокуратури і органів виконавчої влади є визначення їх функціональної ролі у справі зміцнення законності. Завдання цих органів в даній сфері певною мірою збігаються, проте обсяг компетенції і методи її реалізації істотно різняться. Це особливо стосується органів виконавчої влади загальної компетенції: Кабінету Міністрів України, обласних і районних державних адміністрацій.

В плані вдосконалення правового регулювання діяльності місцевого самоврядування як різновиду публічної влади необхідно підняти рівень їх відповідальності за додержання законності.

Законність у сфері діяльності місцевого самоврядування можна розглядати як систематичне, повне і неухильне дотримання правових приписів органами та посадовими особами при здійсненні наданих їм повноважень. Забезпечення законності в цій сфері покладено на органи прокуратури і полягає у наступних діях: виявлення порушень законодавства, їх припинення; усунення причин і умов, що сприяли здійсненню зазначених порушень; поновлення порушених прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; попередження здійснення нових правопорушень тощо.

Прокуратура побудована як самостійний, незалежний від місцевого впливу державний орган, який має розвинуті стосунки з громадою, і водночас позбавлений можливості впливу на свої дії з боку місцевої влади.

Потреба у взаємодії прокуратури з органами місцевого самоврядування визначається рядом факторів, одним з яких є наділення зазначених органів повноваженнями приймати рішення щодо різних сфер життєдіяльності, які є обов'язковими для виконання, в тому числі й рішення з питань попередження злочинів та зміцнення правопорядку.

Серед способів взаємодії органів прокуратури з місцевими радами та їх структурними підрозділами виділяють: участь у спільних профілактичних заходах (наради, засідання); здійснення односторонніх дій, направлених на забезпечення узгодженості профілактичної діяльності у досягненні спільних

цілей (інформація про стан законності, внесення прокурором документів реагування тощо); участь одного органу в заходах, які проводяться іншим, з метою підвищення їх ефективності та якості (наприклад, участь прокурора у підготовці матеріалів для сесій рад з питань зміцнення законності).

При виявленні в діяльності чи актах органів та посадових осіб місцевого самоврядування порушень законності, прокурор має відповідним чином реагувати, усувати ці порушення разом з причинами і умовами, що їм сприяли.

Для демократичного суспільства є цілком прийнятними ділові контакти між представниками різних державних структур не лише в рамках процедур, прямо передбачених у законодавстві, але й в інші способи з обов'язковим додержанням правового характеру таких взаємовідносин, невтручання у компетенцію відповідних органів та службових обов'язків їх посадових осіб.

*Супрун В. М.<sup>1</sup>*

### **Теоретико-правова розробленість категорії «інформаційний суверенітет» у сучасній юридичній науці**

У наш час тривають дослідження щодо теоретичної розробки категорії суверенітет. Теорія суверенітету збагачується новими поняттями та явищами, значний обсяг досліджень має як суто теоретичні висновки, так і практичні результати, що є досить важливим в умовах побудови правової, демократичної держави. Серед численних вітчизняних дослідників, які переймалися проблемами різних аспектів суверенітету хотілося б відзначити таких як: Г. М. Федущак-Паславська, що розробляла у своєму дисертаційному дослідженні за темою „Політико-правова ідея суверенітету державної влади та її реалізація в державотворенні України” питання розвитку, теоретичного узагальнення ідеї суверенітету державної влади та її реалізації у державотворенні України; Гапотій В. Д. у дисертаційному дослідженні за темою „Теоретичні та практичні аспекти суверенітету народу, нації та держави” вивчав. Колісник В. розробляв питання національного суверенітету та право нації на самовизначення, Мочерний С. – сутність і структуру економічного суверенітету України. Тимошук О. В. – історію становлення державного суверенітету України, Сухонос В. розглядала суверенітет як територіальний вимір держави постіндустріального суспільства і його функціональний та економічний аспекти.

Дослідження у сфері інформаційного суверенітету – це явище досить нове, оскільки появу цього поняття переважно пов'язують з прийняттям Закону України „Про інформацію”. Хоча введення у нормативний обіг означеної категорії і є досить неочікуваним, проте за такий незначний час можемо констатувати її введення і у науковий обіг. До проблематики інформаційного суверенітету у своїх дослідженнях звертались як вітчизняні,

<sup>1</sup> Ад'юнкт, Харківський національний університет внутрішніх справ.

так і зарубіжні фахівці у галузі юриспруденції. Вцілому, якщо проаналізувати погляди науковців та практиків у цій сфері, слід відзначити досить суттєві розбіжності: від категоричного заперечення введення у теоретико-правовий та нормативний обіг поняття „інформаційний суверенітет”, до спроб його подальшого теоретичного обґрунтування і, навіть, більш детального закріплення у законодавстві (Закон „Про інформацію” визначає тільки матеріальну основу інформаційного суверенітету, але формулювання цієї категорії у Законі відсутнє).

Отже, вцілому можемо спробувати дати оцінку тим дослідженням, які на сьогоднішній день існують по проблематиці інформаційного суверенітету й виділити основні напрямки:

1) у більшості досліджень інформаційний суверенітет розглядається не як основний об’єкт дослідження, а як його складова;

2) незначна частина дослідників здійснюють спроби надати авторське визначення даної категорії, а тому ускладнюється аналіз категоріального апарату, що у свою чергу становить проблему у формулюванні категорії на законодавчому рівні;

3) існування певної групи дослідників, які стоять на позиціях необґрунтованості введення цієї категорії у науковий та нормативний обіг; серед яких можна відзначити також різні погляди щодо необґрунтованості введення у обіг категорії „інформаційний суверенітет”: а) деякі з дослідників відстоюють позиції, щодо недоцільності розмиття самого поняття „суверенітет”, оскільки це призводить до втрати певних ознак, якими це поняття наділене у класичному розумінні. Так Гапотій В. Д. у своєму дисертаційному дослідженні вказує „на нашу думку, таке розширення змісту терміну „суверенітет”, розповсюдження його на доволі широке коло суб’єктів фактично призводить до його девальвації. Він позбавляється своєї визначеності, чіткості, у зв’язку з чим втрачає свою політико-правову цінність. Юридична наука має інші загально визнані терміни для визначення вказаних вище феноменів. Наприклад, замість суверенітету особи слід говорити про її права та свободи, замість суверенності адміністративно-територіальних одиниць мова повинна йти про місцеве самоврядування тощо. Категорія ж „суверенітет” має пов’язуватись виключно з державою, народом та нацією”; б) інші дослідники вбачають у інформаційному суверенітеті нормативну категорію створену штучно, а, відповідно, такою, що потребує заміни іншими дефініціями або його корективи. Так, Б. А. Кормич у дисертаційному дослідженні за темою: „Організаційно-правові основи політики інформаційної безпеки України” підкреслює „недоречність використання в законодавстві такої дефініції як „інформаційний суверенітет”. Адже, з одного боку, можливість існування такого виду суверенітету та відокремленого національного інформаційного простору спростовується розвитком інформаційних технологій та інформаційних відносин в процесі глобалізації та інформатизації”, з іншого боку автор пропонує замість категорії „інформаційний суверенітет” використовувати в

законодавстві такі категорії як „національний інформаційний ринок” та „компетенція держави в інформаційній сфері”;

4) інша група дослідників розглядає підходи щодо юридичного трактування інформаційного суверенітету та дає власне бачення категорії;

5) визначальним є те, що переважна більшість „прихильників” інформаційного суверенітету відстоюють ідею, що інформаційний суверенітет є похідним від державного суверенітету.

Як бачимо, дослідження у сфері інформаційного суверенітету мають достатньо розбіжностей. Це ставить перед нами декілька питань теоретико-правового характеру. З'ясування цих питань дасть змогу більш чітко визначити характер здійснення (*реалізації*) державного суверенітету в інформаційній сфері. По-перше, чи можемо ми вести мову про існування окремого виду суверенітету – інформаційного? По-друге, чи притаманні інформаційному суверенітету ознаки та принципи, відмінні від державного суверенітету, або ж вони повністю включають ознаки та принципи останнього? По-третє, у разі існування інформаційного суверенітету, яке коло суб'єктів наділене даним видом суверенітету? І, нарешті, як вивчаєма нами дефініція співвідноситься з суміжними юридичними категоріями?

*Черкасов М. М.<sup>1</sup>*

## **Інститут контрасигнатури як гарантія демократії та законності в Україні**

Із набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» у квітні 2006 року, крім Президента на сцену українського політикуму вийшли ще два основні гравці – Прем'єр-міністр і Голова Верховної Ради. Зросла також роль партійних лідерів парламентських фракцій, котрі можуть впливати на своїх партійців-депутатів перспективою втрати депутатського мандата, якщо їхні дії не відповідатимуть «генеральній лінії» партії.

В результаті запровадження в Україні парламентсько-президентської форми державного управління обсяг повноважень Президента зменшився, особливо у сфері формування органів виконавчої влади та здійснення кадрової політики. Як наслідок, в Україні нового змісту набув інститут контрасигнатури.

Інститут контрасигнатури актів глави держави набув певного поширення в сучасному світі. В основних законах деяких країнах, наприклад у ФРН, він передбачає скріплення лише окремої частини актів президента; в інших, наприклад в Італії, жоден акт президента не є чинним, якщо він не підписаний відповідним міністром.

Інститут контрасигнатури, що сформувався в європейському (континентальному) праві на початку ХІХ ст. зазнає постійних трансформацій. З 15 «старих» держав Європейського Союзу лише

<sup>1</sup> Курсант, Харківський національний університет внутрішніх справ.



конституційні акти Швеції й Ірландії не припускають контра сигнатури. Серед республік колишнього СРСР інститут контра сигнатури застосовується лише в шести державах, а саме: Латвії (ст. 53 Конституції), Литви (ст. 85 Конституції), Естонії (§ 96 Конституції), України (ст. 106 Конституції), Молдови (ст. 94 і 102 Конституції), Вірменії (ст. 87 Конституції).

До прийняття у 1996 році нової Конституції України конституційному праві нашої держави цей інститут був невідомий.

Згідно з ч. 2 ст. 106 чинної Конституції України Президент видає акти у формі указів і розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України. Укази і розпорядження Президента мають підзаконний характер: вони видаються на основі Конституції і законів України. Рішення щодо конституційності актів Президента приймає Конституційний Суд України. У разі визнання Конституційним Судом акту Президента неконституційним, він втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом відповідного рішення.

Треба зазначити, що акти Президента, які видаються ним у межах повноважень, передбачених Конституцією, є обов'язковими до виконання. Акти Президента, видані в межах передбачених п. 5, 18, 21, 23 ст. 116 Конституції України, скріплюються підписами (контрасигнуються) Прем'єр-міністром та міністром, безпосередньо відповідальним за підготовку цього акта та його виконання.

Відтак виникає низка проблем правового характеру, пов'язаних з застосуванням процедури контра сигнації: По-перше, Конституцією України не визначено чи є скріплення Прем'єр-міністром та міністром, безпосередньо відповідальним за підготовку та виконання того або іншого указу Президента, обов'язком цих посадових осіб. По-друге, не встановлено терміну, у продовж якого ці посадові особи мають скріпити відповідний указ Президента України своїми підписами. По-третє, в разі визнання контра сигнатури їх обов'язком, не визначено механізму оскарження Прем'єр-міністра такого указу Президента України у випадку незгоди з його змістом. По-четверте, не визначено механізм дієвого контролю за своєчасним та повним виконанням указу Президента України Прем'єр-міністром та міністром, безпосередньо відповідальним за підготовку та виконання відповідного указу Президента.

Для вирішення даної проблеми ми пропонуємо внести відповідні зміни до Конституції України:

1. Визнати скріплення Прем'єр-міністра та міністра, безпосередньо відповідального за підготовку та виконання такого указу Президента, конституційним обов'язком цих посадових осіб.

2. Встановити строк підпису у 5 днів. У випадку перевищення терміну вважати, що указ автоматично скріплений підписами.

3. У випадку, якщо Прем'єр-міністр вважає указ таким, що суперечить Конституції, він скріплює його своїм підписом та одночасно звертається до Конституційного Суду України з поданням щодо неконституційності указу. На час розгляду справи дія указу призупиняється.



4. Встановити строки розгляду справи – 15 днів, з моменту направлення подання, внівши відповідні зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України». Президент може клопотати про прискорення розгляду справи у строк 5 днів, якщо виникла така необхідність.

5. Встановити на конституційному рівні відповідальність за невиконання або неналежне виконання указів Президента Прем'єр-міністром та міністром, безпосередньо відповідального за виконання такого акта.

6. У випадку введення в країні воєнного або надзвичайного стану тимчасово призупиняти застосування процедури контрасигнації указів Президента України задля підвищення рівня оперативності прийняття главою держави рішень.

*Тимошевська І. П.<sup>1</sup>*

### **Участь у цивільному процесі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як форма захисту прав і свобод людини і громадянина**

Захист прав людини і громадянина органічно пов'язаний з усім комплексом їхніх взаємовідносин із органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами та повною мірою можливий лише у контексті принципів демократичної, соціальної, правової держави, які розвивають та доповнюють одне одного. В ст. 3 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” зазначено, що метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України.

Оскільки в законодавстві немає жодних винятків щодо поширення юрисдикції Уповноваженого на конкретних посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, то предметом його контролю є діяльність судів. Безумовно, суди у своїй діяльності є незалежними і під час здійснення правосуддя підкоряються лише закону і не можуть зазнавати жодного впливу. Тому контрольні функції Уповноваженого щодо діяльності суддів стосуються не суті судових рішень, а пов'язані, зокрема, з порушенням термінів розгляду справ у судах, недотриманням процесуальних норм.

Слід зазначити, що юрисдикція Уповноваженого не поширюється на права солдатів та інших військовослужбовців-громадян України. При порушенні конституційних прав, військового законодавства та статутних норм захистити права таких суб'єктів можуть самі військовослужбовці, звернувшись до суду чи до військової прокуратури. У цьому зв'язку, на наш погляд, до сфери застосування Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” потрібно включити Збройні Сили,

<sup>1</sup> Науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

інші військові формування України, військову адміністрацію, про що внести доповнення в ст. 2 цього Закону.

Найбільший правозахисний потенціал Уповноваженого міститься в його праві звертатися у випадках та порядку, встановлених ЦПК, до суду із заявою про захист прав і свобод осіб, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі. Це дуже важливе повноваження Уповноваженого з прав людини, оскільки громадянам України згідно зі статтею 55 Конституції України гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, способи реалізації якого розширюються.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як і інші органи і особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб відносяться до складу осіб, які беруть участь у справі (ст.26 ЦПК), які мають у цивільному процесі чітко визначений правовий статус. Згідно ст.45 ЦПК Уповноважений може звертатися до суду із заявою про захист прав, свобод та інтересів інших осіб, або державних чи суспільних інтересів та брати участь у цих справах. Тобто він може брати участь не тільки в суді першої інстанції, але може подати апеляційну чи касаційну скаргу, а також заяву про перегляд рішення у зв'язку з винятковими або нововиявленими обставинами.

ЦПК не передбачає права Уповноваженого захищати права і свободи інших осіб в інших стадіях процесу, якщо він не ініціював відкриття провадження у справі. Таке законодавче вирішення процесуального положення Уповноваженого в цивільному процесі не дає можливості реалізувати йому всі повноваження, передбачених ст.13 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини". Так, в п.9 названої статті зазначено право Уповноваженого бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим. Яким чином слід захистити права учасника процесу в тих випадках, коли, на думку Уповноваженого, мало місце порушення законодавства в процесі розгляду тієї чи іншої справи, де він був присутній на судовому засіданні?

Окрім цього із буквального тлумачення п.10 ст.13 вищезазначеного закону випливає, що Уповноважений може звертатися до суду як із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть зробити це самостійно, так і особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановленому законом.

Наведене дає підстави стверджувати про потребу внесення змін і доповнень до ЦПК. На нашу думку, доцільно б надати, як це передбачено для прокурора, щоб Уповноважений та його представники могли вступати в справу і здійснювати захист прав заінтересованих осіб, які за станом

здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно на будь-якій стадії цивільного процесу.

Основною метою діяльності українського омбудсмена є захист прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України, тобто їх відновлення завдяки використанню при цьому всіх доступних правових засобів. Проте не тільки кількість поновлених особисто Уповноваженим прав і свобод визначає ефективність функціонування цього інституту. В більшості випадків допомога Уповноваженого надається громадянам у формі кваліфікованої юридичної консультації, а також порад щодо використання альтернативних засобів захисту в кожному конкретному випадку. Уповноважений роз'яснює заявникам не тільки існуючі правові проблеми, а й ті заходи, яких вони можуть вжити для відновлення своїх порушених прав.

У порядку правової допомоги український омбудсмен надає заявникам поради та роз'яснення стосовно процедури звернення громадян до судів загальної юрисдикції, належного оформлення позовних заяв, касаційних скарг, підсудності конкретної справи тому чи іншому суду. Значне місце серед консультацій Уповноваженого займають його роз'яснення щодо компетенції різноманітних міжнародних організацій, зокрема, комісії ООН з прав людини, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародної організації праці, ВООЗ, ЮНЕСКО, Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Ради Європи, Європейського суду з прав людини. Уповноважений роз'яснює заявникам особливості процедур захисту прав і свобод людини цими міжнародними організаціями, надає громадянам необхідні довідково-інформаційні матеріали, зокрема, щодо порядку звернення для захисту своїх прав до Європейського суду з прав людини. Хоча в цьому плані, на наш погляд, доцільніше було б розширити повноваження українського омбудсмана, наділивши його самостійним правом у разі необхідності звертатися з заявою щодо відновлення порушених прав громадян до міжнародних правозахисних організацій. Це відповідало б рекомендаціям Комітету з прав людини ООН, підтриманих Генеральною Асамблеєю ООН з розвитку і вдосконалення інституту омбудсмана, які були вироблені в жовтні 1991 р. в Парижі, де відбулася перша Міжнародна нарада з питань розвитку національних установ, що займаються захистом прав людини.

Виходячи з принципу поділу публічної влади на державну владу та місцеве самоврядування – публічну владу територіальних громад, на нашу думку, слід запровадити інститут регіонального уповноваженого (в областях та Автономній Республіці Крим) та місцевого уповноваженого з прав територіальної громади. Запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади, дало б змогу ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав і свобод громадян, а також активізувати участь в цивільному процесі Уповноваженого Верховної Ради України з права людини.

Вирішення цього питання у зазначеному вище порядку відповідає вимогам Парламентської Асамблеї Ради Європи. Так, у п.10 Рекомендації ПАРЕ стосовно інституції омбудсмена (Рекомендація № 1615 (2003) рекомендовано урядам держав-членів Ради Європи створити на національному рівні ( а також на регіональному й місцевому рівнях, де це можливо) інституцію з назвою, подібно до "парламентський (органу регіонального самоврядування/ органу місцевого самоврядування) омбудсмен", бажано з включенням відповідних положень до конституції.

*Баронін Д. Б.<sup>1</sup>*

### **До проблеми відмежування спорів адміністративної юрисдикції від цивільно-правових та господарсько-правових спорів**

Із часу початку становлення адміністративного судочинства в Україні пройшло майже чотири роки. Аналіз положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та судова практика показали, що адміністративна юрисдикція є достатньо поширеною, вона тісно межує з усіма видами юрисдикцій: господарською, конституційною, кримінальною, цивільною та юрисдикцією з розгляду публічно-правових справ про накладення адміністративних стягнень.

На перший погляд могло би здатися, що дедалі більша спеціалізація процесуальної сфери та виникнення в Україні адміністративної юстиції мали б зняти найбільш гострі питання щодо визначення предметної підсудності адміністративних справ. Проте, вже після прийняття Кодексу адміністративного судочинства України виявилось, що критерії визначення юрисдикції адміністративних судів визначені не досить чітко.

Слід зазначити, що законодавець намагався надати чітке визначення справи адміністративної юрисдикції, яке наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України. З цього визначення вбачається, що основними ознаками справи адміністративної юрисдикції є: наявність публічно-правового спору у оскаржуваних фактах чи правовідносинах; присутність у справі в якості сторони суб'єкта владних повноважень; здійснення суб'єктом владних повноважень в контексті даного публічно-правового спору владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. На наш погляд, саме ці ознаки мають виступати головними критеріями відмежування справ, що відносяться до адміністративної юрисдикції від справ, що відносяться до цивільної чи господарської юрисдикції.

Аналіз судової практики показує, що під час визначення відношення справи до адміністративної юрисдикції найбільші складнощі виникають у вирішенні питання щодо публічного характеру того чи іншого спору та щодо

<sup>1</sup> Помічник судді Харківського окружного адміністративного суду.

того, чи здійснював суб'єкт владних повноважень в контексті даного публічно-правового спору владні управлінські функції.

Деякі автори зазначають, що по суті не є публічно-правовим спір за участю суб'єкта владних повноважень, публічного права, з одного боку, та суб'єкта приватного права, фізичної особи – з другого, якщо управлінські дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на створення, зміну або припинення її цивільних прав. У спірних правовідносинах, зазначають вони, у цьому разі реалізується не публічний, а приватний інтерес.

На нашу думку, такий підхід є в корні невірним з огляду на те, що під час здійснення управлінських функцій, покладених на суб'єкта владних повноважень законом, або під час здійснення таких функцій на виконання делегованих повноважень, такий суб'єкт реалізує виключно публічний інтерес, адже органи державної влади, місцевого самоврядування чи інші суб'єкти, що виконують владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень природно не можуть виконувати такі функції на законних засадах з метою задоволення приватного інтересу.

Говорячи про найбільш поширені категорії адміністративних справ, у визначенні відношення яких до певного виду юрисдикції на практиці виникають складнощі слід зазначити, що до такої категорії безсумнівно відносяться спори за участю Антимонопольного комітету України.

Незважаючи на те, що згідно із ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду, слід зазначити, що справа про оскарження рішення органів Антимонопольного комітету України належить до компетенції адміністративних судів з огляду на наступне.

Закон України «Про захист економічної конкуренції» у відповідності до його преамбули є спеціальним лише в частині визначення правових засад підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності, в іншій частині (наприклад, щодо визначення підсудності справ про оскарження рішень органів Антимонопольного комітету України) цей Закон є загальним. Спеціальними законами з приводу визначення підсудності тих чи інших справ до судів тих чи інших юрисдикцій є зокрема КАС України та Господарський процесуальний кодекс України.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, а це в свою чергу означає, що він у відповідності до ст. 3 КАС України є суб'єктом владних повноважень та у випадку оскарження його дій у судовому порядку, розгляд такого спору належить до компетенції саме адміністративного суду. Якщо ж Антимонопольний комітет України звернеться до суду із позовом з питань, віднесених законодавчими актами до його компетенції, до така справа у відповідності із

прямою вказівкою п. 3 ч. 1 ст. 12 Господарського процесуального кодексу України буде підвідомчою господарському суду.

Окремі складнощі викликає також питання щодо юрисдикційності спорів, що виникають з приводу укладення та виконання адміністративних договорів.

В контексті зазначеної проблематики важливо зауважити, що у п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України надається окреме визначення адміністративного договору як дво- або багатосторонньої угоди, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Таке визначення адміністративного договору вбачається досить вдалим, адже теорія адміністративного права серед головних ознак адміністративного договору називає саме обов'язковість участі в якості суб'єкта такого договору органу виконавчої влади (посадової особи), укладення адміністративного договору у межах компетенції органу виконавчої влади та укладення договору з метою реалізації публічних інтересів.

З викладеного вбачається, що судам під час визначення юрисдикційності спорів, що виникають з приводу укладення та виконання адміністративних договорів слід дуже уважно враховувати наявність у змісті, меті, складу учасників договору ознак саме адміністративного договору. Якщо усі перелічені ознаки адміністративного договору наявні, то справа у відповідності до п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС України належить до компетенції адміністративного суду.

*Данилів В. Я.<sup>1</sup>*

### **Про участь органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в земельних правовідносинах, що виникають при створенні фермерських господарств**

Одним з найяскравіших суб'єктів аграрного права, що займаються товарним сільськогосподарським виробництвом, виступають фермерські господарства. Вказані господарства, відповідно до ст. 1 Закону України «Про фермерське господарство» від 19.06.2003 р., № 973-IV, є формою підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства, відповідно до закону. Отже, як вбачається, земельні відносини є визначальними в фермерських господарствах, оскільки без використання земель названі господарства здійснювати свою діяльність взагалі не можуть. У даному дослідженні ми зупинимося на характеристиці участі органів

<sup>1</sup> Здобувач кафедри трудового, екологічного та аграрного права, Юридичний інститут Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника.

державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в земельних правовідносинах, що виникають при створенні фермерських господарств.

Зазначимо, що порядок надання (передачі) земельних ділянок для ведення фермерського господарства врегульовано ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство». Згідно частини 1 названої статті для отримання (придбання) у власність або в оренду земельної ділянки державної власності з метою ведення фермерського господарства громадяни звертаються до відповідної районної державної адміністрації. Для отримання у власність або в оренду земельної ділянки із земель комунальної власності з метою ведення фермерського господарства слід звертатися до місцевої ради. Відразу зауважимо, що при застосування названої норми Закону слід враховувати положення Земельного кодексу України від 25.10.2001 р., № 2768-III. Зокрема, йдеться про те, що п. 12 Розділу X «Перехідні положення» названого кодексу встановлює, що до розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями (крім земель, переданих у приватну власність та земель, розпорядження якими здійснюють державні органи приватизації) в межах населених пунктів здійснюють відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів – відповідні органи виконавчої влади. Звідси можемо зробити висновок, що для отримання земельних ділянок для ведення фермерського господарства громадяни, зважаючи на те, що такі землі перебувають, як правило, за межами населених пунктів, мають звертатися переважно до органів виконавчої влади, а саме – до відповідної районної державної адміністрації.

До зазначених органів, уповноважених вирішувати питання про надання (передачу) земельних ділянок для ведення фермерського господарства відповідна фізична особа звертається із заявою. У такій заяві зазначаються: бажаний розмір і місце розташування ділянки, кількість членів фермерського господарства та наявність у них права на безоплатне одержання земельних ділянок у власність, обґрунтування розмірів земельної ділянки з урахуванням перспектив діяльності фермерського господарства. При цьому до вказаної заяви обов'язково додається рішення професійної комісії з питань створення фермерських господарств щодо наявності у громадянина достатнього досвіду роботи у сільському господарстві або необхідної сільськогосподарської кваліфікації (ч. 1 ст. 7 Закону України «Про фермерське господарство»). Вважаємо, що саме з моменту подання названої заяви між фізичною особою, що виявила бажання створити фермерське господарство, та відповідним органом державної виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування й виникають земельні правовідносини щодо створення фермерського господарства.

Учасниками названих земельних правовідносин виступають названі суб'єкти (фізична особа, що виявила бажання створити фермерське господарство, орган державної виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування), їх об'єктом виступає земельна ділянка для ведення

фермерського господарства. Змістом земельних правовідносин, що виникають при створенні фермерського господарства, є права та обов'язки їх учасників (право громадянина вимагати розгляду його заяви про надання (передачу) земельної ділянки, право на відкликання відповідної заяви тощо, та, відповідно – обов'язок органу державної виконавчої влади або органу місцевого самоврядування розглянути у місячний строк подану заяву, обов'язок передати земельні ділянки для ведення фермерського господарства громадянам України у власність або ж надати їх в оренду тощо). Підставою виникнення розглядуваних земельних правовідносин є юридичний факт подання фізичною особою заяви про надання (передачу) земельних ділянок для ведення фермерського господарства. Припиняються вони із наданням (передачею) земельних ділянок для ведення фермерського господарства конкретній фізичній особі та оформленням нею документу, що посвідчує право на земельну ділянку (відповідно до ст. 126 Земельного кодексу України).

Викладене свідчить про те, що органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є безпосередніми та обов'язковими учасниками правовідносин, що виникають при створенні фермерських господарств.

*Письменна К. С.<sup>1</sup>*

### **Питання ефективності системи організаційно-господарського впливу на розвиток вітчизняного суднобудування**

Суднобудівна промисловість, яка є високотехнологічною галуззю національної економіки, визначає можливості країни щодо переходу до нового технологічного укладу і відповідно істотно впливає на модернізацію всієї економіки держави. Але розвиток промисловості, який визначається насамперед конкурентоздатністю продукції, що виробляється, на світовому ринку, на нашу думку, неможливий без державного втручання, а саме стимулювання галузі. Однак на сьогодні процес державного втручання в господарські відносини підприємств суднобудівної промисловості значно ускладнюється повною приватизацією державного сектору підприємств на ринку суднобудівних послуг.

На нашу думку, державне регулювання приватного сектору суднобудівної промисловості має здійснюватись обов'язково. В цьому контексті актуальною стає проблема визначення органу державної влади з питань регулювання суднобудування та судноремонту, а також встановлення його повноважень. Таким органом на сьогодні є Управління суднобудівної промисловості, створене у складі Департаменту оборонно-промислового комплексу Міністерства промислової політики.

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, асистент кафедри господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.



Управління розв'язує такі завдання:

1. Участь у формуванні та реалізації промислової, економічної, науково-технічної, інвестиційної, конверсійної, структурної та соціальної політики в підгалузі, спрямованої на здійснення умов ефективного функціонування та розвитку суднобудівної промисловості з метою задоволення потреб народного господарства у суднах, кораблях, спеціальній техніці.

2. Внесення пропозицій і участь в розробленні проектів нормативних актів щодо вдосконалення механізму державного регулювання функціонування суднобудівної підгалузі України.

3. Розроблення і реалізація у межах своїх повноважень „Національної програми розвитку суднобудування України”, що сприяло б забезпеченню суднобудівних підприємств замовленнями, і, як наслідок, завантаженню наукових і конструкторських організацій, а також машинобудівних та приладобудівних заводів підгалузі.

4. Визначення і реалізація основних напрямів виробничого і науково-технічного потенціалу суднобудівної підгалузі України (на період до 2010 р. – науково-технічної програми „Продукція суднобудування”).

5. Проведення систематичного комплексного цільового аналізу в економічно-господарській діяльності підпорядкованих Управлінню підприємств і прогнозування виробничо-технічного та фінансово-економічного розвитку суднобудівного виробництва.

6. Сприяння забезпеченню ефективного використання науково-технічного та виробничого потенціалу підприємств підгалузі, раціонального розподілу праці та розвитку кооперації для створення і виробництва наукоємної цивільної і спеціальної продукції.

7. Участь у формуванні програм створення, виробництва і вдосконалення озброєнь, військової спеціальної техніки, організація виробництва і постачання Збройним Силам та МВС України серійної військової техніки та озброєння.

8. Організація в межах наданих повноважень виконання мобілізаційних планів та завдань, заходів цивільної оборони.

9. Підготовка пропозицій щодо вдосконалення організаційної структури управління підгалуззю, реалізація державної антимонопольної політики, всебічне сприяння впровадженню нових форм господарювання в суднобудівній підгалузі.

Вважаємо, що викладені функції більшою мірою є декларативними і не розв'язують завдання щодо державного стимулювання галузі. Дані положення не містять реальних механізмів їх реалізації. Насамперед не виконано функцію щодо прийняття та реалізації програми розвитку суднобудування. Єдина програма, що спрямована на стимулювання такої підгалузі суднобудування, як будування суден рибпромислового флоту, прийнята з ініціативи Мінагрополітики.

Крім того, створення Управління у складі Департаменту оборонно-промислового комплексу не може охопити значний і цілісний комплекс цивільного суднобудування.

На наш погляд управління такою стратегічною галуззю, як суднобудівна, потребує створення або окремого департаменту в складі Міністерства промислової політики за аналогією зі створенням Державного комітету харчової промисловості (згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1342 „Про утворення державного комітету харчової промисловості України”), або окремого Міністерства за аналогією з Міністерством вугільної промисловості. Така структура управління сприятиме безпосередності під час прийняття управлінських рішень та незалежності від інших департаментів Мінпромполітики.

Таким чином, пропонуємо доповнити Положення від 2 листопада 2006 р. за № 1538 „Про Міністерство промислової політики України” положенням про створення Департаменту суднобудівної промисловості.

Але, на жаль, з проведенням приватизації державних суднобудівних та судноремонтних підприємств, яка була повністю завершена протягом 2007 р., здійснення державного контролю та моніторингу суттєво ускладнюється. На нашу думку, об'єднання зусиль державного органу та недержавних асоціацій в процесі розроблення програм економічного розвитку дозволило б одержати більш достовірні відомості про стан галузі, а також законодавчо закріпити отримані положення. На сьогодні в Україні досить успішно функціонує асоціація суднобудівників „Укрсудпром”. Завданням держави є розроблення та законодавче закріплення форми участі недержавної асоціації в законотворчому процесі. Одним із принципових статутних завдань мають стати формування нормотворчих пропозицій і право на невідкладний розгляд на колегіях профільних міністерств.

Це положення на сьогодні набуває актуальності, оскільки внаслідок низки причин нині часто змінюються керівники Мінпромполітики. Нове керівництво не завжди має можливість вивчити стан та тенденції розвитку галузі в повному обсязі. В цьому контексті асоціація „Укрсудпром” може виступати в ролі консультанта, надавати допомогу в розробленні основних напрямів діяльності. Крім того, ця асоціація може створювати абсолютно прозору систему лобювання інтересів галузі в різних сферах державного управління і міжнародних структурах.

Вважаємо, що першочерговим питанням органу управління суднобудівної промисловості повине стати фокусування зусиль на розробленні окремого нормативно-правового акта, який визначав би основи державної економічної політики в сфері морської діяльності України в цілому, тобто Морської доктрини. Ця доктрина розкриває сутність, зміст та шляхи реалізації національної морської політики – найважливішого аспекту російської геополітики. В доктрині сформульовано низку понять, які є необхідними для вирішення практичних завдань у Світовому океані. До них можна віднести національні інтереси в Світовому океані, морську політику, її принципи, напрями та суб'єктів морської діяльності, її потенціал.

На нашу думку, необхідність прийняття такого роду нормативно-правового акта в Україні має велике практичне значення, оскільки чіткої політики у цій сфері на сьогодні не існує. Ця доктрина має стати першою

ланкою у правовому регулюванні як морської діяльності країни взагалі, так і розвитку суднобудівної промисловості зокрема. Другою ланкою, на наш погляд, має стати прийняття на снові Морської доктрини галузевої програми розвитку, загальної для суднобудування та судноремонту, яка б визначала стратегічні цілі держави в галузях суднобудування і судноремонту та була генеральною для так званих підгалузевих програм економічного розвитку окремих підгалузей суднобудування і судноремонту. Остаточний правовий режим функціонування суднобудівної промисловості, таким чином, має фактично залежати від Морської доктрини, що визначає види і напрямки морської діяльності держави, національні інтереси у Світовому океані, морську політику, її принципи, напрями та суб'єктів, морську діяльність та її потенціал тощо, та залежати від механізмів суто державної промислової політики, котра повинна бути впроваджена в рамках суднобудування як чинник розвитку економіки.

Саме такий підхід держави дасть змогу створити ефективні механізми та спеціальні режими ефективного стимулювання галузі, які дозволять урахувати загальний стан морської індустрії, місце в ній суднобудівної промисловості, а також розробити найбільш ефективні засоби стимулювання окремих підгалузей.

*Семенішин А. В.<sup>1</sup>*

### **Питання реформування органів державної влади у контексті забезпечення оборонно-промислової політики**

Частина 1 статті 17 Конституції України проголошує захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Організація виконання зазначених функцій покладається статтею 116 Конституції на Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади та забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Відповідно до підпункту 1 пункту 1 статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 року за N 279-VI до основних повноважень уряду України у сфері економіки та фінансів належить: здійснення *управління об'єктами державної власності*, у тому числі корпоративними правами, *делегування окремих повноважень* в установленому законом порядку щодо управління зазначеними об'єктами міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання, забезпечення *розроблення і виконання програм* структурної перебудови

<sup>1</sup> Здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АІПрН України.

галузей національної економіки та інноваційного розвитку, проведення державної промислової політики, визначення пріоритетних галузей промисловості, які потребують прискореного розвитку, забезпечення проведення зовнішньоекономічної політики України та регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

В порядку делегування окремих повноважень міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади щодо управління об'єктами промисловості на основі Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство промислової політики України» від 2 листопада 2006 року за № 1538 на Мінпромполітики серед інших повноважень покладено реалізацію державної політики у сфері функціонування і розвитку оборонно-промислового комплексу (ОПК) з метою забезпечення національних інтересів України.

Разом з тим, кадровий, фінансовий та, при можливості, корпоративний контроль над державними підприємствами ОПК (яких на сьогодні налічується 160), окрім Мінпромполітики, також здійснюють Національне космічне агентство України, Фонд державного майна України, Міністерство оборони України і Міністерство економіки України. Адже, відповідно до «Положення про Міністерство економіки України», яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2007 року № 777, на останнє, поруч із фінансово-економічними повноваженнями управління всією економікою держави, також покладаються завдання щодо забезпечення реалізації державної економічної політики у сфері оборони та безпеки та забезпечення військово-технічного співробітництва з іноземними державами.

**Оборонно-промислова політика** відіграє ключову роль для забезпечення суверенітету, територіальної цілісності держави, її незалежності та обороноздатності. Вона має спеціальний по відношенню до державної економічної політики *об'єкт* впливу – суспільні відносини пов'язані із розробленням, впровадженням у виробництво, ремонтом, модернізацією, утилізацією і реалізацією озброєння, військової та спеціальної техніки; *предмет* як сукупність правових норм, що регулюють спеціальну за своїм характером діяльність у сфері ОПК, в тому числі норм міжнародного публічного права, і характеризується особливим правовим режимом кінцевого товару. Окрім зазначеного вище, специфіка оборонно-промислової політики полягає в тому, що вона реалізується на основі рішень *суб'єктів управління* державного механізму і стосується *суб'єктів господарювання*, переважна більшість яких знаходяться у державній власності.

Отже, так як оборонно-промислова політика має особливий господарсько-правовий зміст, характеризується спеціальним призначенням і повинна втілюватись у всіх її сферах однаково ефективно, то, де-факто, визріває необхідність створення у державному механізмі спеціалізованого суб'єкта управління ОПК.

В контексті забезпечення національних інтересів України та підвищення ефективності реалізації оборонно-промислової політики, Агентство з питань оборонно-промислового комплексу, що створене у серпні 2008 року для здійснення організаційно-управлінських заходів у секторі ОПК, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Агентства з питань оборонно-промислового комплексу» від 27 серпня 2008 року за №793 як урядовий орган, що діє в системі Мінпромполітики, на думку автора, доцільніше представити у якості відокремленого центрального органу виконавчої влади зі статусом, який прирівнюється до Державного комітету.

Водночас, Агентство з питань ОПК, діяльність якого повинна спрямовуватися і координуватися віце-прем'єром міністром, необхідно спеціально уповноважити на забезпечення реалізації державної оборонно-промислової політики у сфері управління ОПК, здійснення міжгалузєвої координації та функціонального регулювання питань, віднесених до його відання. Покласти на керівний склад Агентства персональну відповідальність за стан її втілення.

Шляхом внесення відповідних змін у чинне законодавство України також необхідно перерозподілити існуючі повноваження щодо управління та організаційно-правового забезпечення діяльності у сфері ОПК на користь Агентства з питань ОПК з метою усунення значної кількості суб'єктів управління підприємствами оборонно-промислового комплексу.

*Сендецька Т. В.<sup>1</sup>*

### **Класифікація інтерпретаційно-правових актів**

Природа інтерпретаційних актів у юридичній літературі розглядалася Н. Н. Волпенко, П. О. Недбайлом, А. С. Піголкіним, А. Ф. Черданцевим. Останнім часом проблема тлумачення набула нового звучання. З'явився ряд монографічних досліджень і наукових статей, присвячених проблемам тлумачення, у рамках яких розглядаються різні види інтерпретаційних актів. Це роботи Ю. М. Тодики, М. В. Тесленко, Ю. Л. Власова, І. Д. Сліденка. Незважаючи на численні дослідження, присвячені цьому питанню, проблема інтерпретаційних актів, обґрунтування їхнього самостійного значення у правовому регулюванні, а також їхньої класифікації, залишаються одним із спірних питань у юриспруденції.

Уся сукупність актів тлумачення, що видаються компетентними органами, утворює систему, яка характеризується визначеною єдністю і цілісністю. Разом з тим, система актів тлумачення відрізняється внутрішньою розчленованістю, диференційованістю, тому що складається з цілого ряду самостійних підсистем, взаємозалежних між собою. Кожна з таких підсистем являє собою групу актів тлумачення, що відрізняються загальними ознаками.

<sup>1</sup> Аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України.

Л. Г. Матвеева пропонує класифікувати акти тлумачення на інтерпретаційні акти й акти, що містять інтерпретацію. Підставою такого підходу є розходження за метою: акти, що містять інтерпретацію як тлумачення норм права, необхідні для справедливого вирішення конкретної справи, тоді, як інтерпретаційні акти мають пряму мету — офіційно роз'яснити зміст правових норм.

Внутрішня структура системи офіційних роз'яснень характеризується складністю і наявністю ряду підсистем. Існування цих підсистем пов'язано, насамперед, з розподілом офіційного тлумачення, що дається уповноваженими на те органами, на два види: нормативне (загальне) і казуальне (індивідуальне). У зв'язку з розподілом офіційного тлумачення на нормативне і казуальне виділяються підсистеми актів нормативного і казуального тлумачення, кожній з яких притаманні свої специфічні особливості.

Акти нормативного тлумачення видаються у формі постанов, указів, рішень, розпоряджень тощо. При цьому слід зазначити, що іноді тлумачення може здійснюватися в усній формі представниками органів влади при наданні офіційних роз'яснень громадянам. Однак відмінна риса нормативних роз'яснень полягає саме в тому, що вони об'єктивуються у форму письмового юридичного документа, що має необхідні реквізити і видається у встановленому законом порядку. Підсистема актів нормативного тлумачення містить у собі дві групи актів: акти автентичного тлумачення й акти делегованого тлумачення. Відмінною ознакою, що характеризує ці групи актів, є нормативність. При цьому нормативність, будучи невід'ємною якістю таких актів, виявляється в наступних характеристиках інтерпретаційних актів: вони поширюються на невизначене коло суспільних відносин та їхніх суб'єктів; мають великий ступінь державної обов'язковості у порівнянні з іншими видами актів тлумачення; відрізняються властивою їм установленою формою юридичного документа.

Актам автентичного тлумачення притаманні свої специфічні риси: по-перше, акти автентичного тлумачення видаються органами, що раніше видали нормативний акт. По-друге, акти автентичного тлумачення характеризуються підвищеним ступенем державної обов'язковості. Це пов'язано як з авторитетністю органів, що видали ці акти, так і з тією обставиною, що таке тлумачення правових норм здійснюється не через призму суб'єктивного сприйняття і розуміння особами, органами, що не беруть особистої участі в нормотворчому процесі, а є логічним продовженням волі законодавця шляхом уточнення і конкретизації самим же нормотворчим органом. По-третє, основною властивістю актів автентичного тлумачення є їхня обмежена самостійність, у вигляді того, що вони видаються в порядку розкриття й уточнення змісту, змісту правових норм і значення джерел права не здобувають. По-четверте, особливістю актів автентичного тлумачення є те, що в деяких випадках вони можуть мати не загальний характер, а надаватися стосовно конкретної справи. Будь-який нормотворчий орган, що має право давати тлумачення стосовно цілої

категорії справ, тим більше має право тлумачити свої акти стосовно конкретної справи. У зв'язку з цим хотілося б зазначити, що А. Ф. Черданцев говорив про можливість існування актів автентичного казуального тлумачення. Делеговане тлумачення базується на законі, що наділяє той чи інший орган держави правом надавати тлумачення актам, виданим іншими органами. Акти делегованого тлумачення також відрізняє значний ступінь обов'язковості; вони адресовані широкому колу суб'єктів; їхнє значення не вичерпується разовим виконанням; вони впливають на юридичну практику. Такі акти мають самостійне значення, їх зміст повністю присвячений виключно роз'ясненню змісту правових норм, вони відбивають результати нормативних узагальнень юридичної практики (наприклад, висновки Конституційного Суду України).

Іншу підсистему актів офіційного тлумачення складають акти казуального тлумачення. У юридичній літературі висловлюється точка зору, відповідно до якої при розгляді конкретної справи в кожному випадку судом надається казуальне тлумачення. Ця обставина підтверджується тим, що у будь-якому судовому рішенні міститься посилання на ту норму права, що застосовувалася до конкретних фактичних обставин. Казуальне тлумачення має місце в кожному випадку правозастосування і є невід'ємною складовою цього процесу. Акти казуального тлумачення являють собою роз'яснення змісту правової норми стосовно конкретних обставин розглянутої справи і мають обов'язкове значення тільки для даного випадку. Акт казуального тлумачення в юридичній літературі, як правило, ототожнюється з мотивувальною частиною правозастосувального акта. Однак казуальне тлумачення міститься в спеціальних указівках, що мають характеру роз'яснення, та в актах нагляду адміністративних органів і органів юрисдикції. Відмінною рисою актів казуального тлумачення є те, що вони мають індивідуальний характер.

Підсумовуючи вищезазначене, можна вважати, що для більш чіткого уявлення про інтерпретаційні акти існує необхідність у виборі критерію для їх класифікації.

*Кайдашов В. С.<sup>1</sup>*

### **Окремі правові питання державного управління сільським господарством**

Галузь сільського господарства охоплює виробництво сільськогосподарської продукції, її заготівлю та переробку. З урахуванням виняткової значущості цієї сфери для нормального існування та розвитку суспільства вона віднесена до пріоритетних.

Указом Президента України від 15 грудня 1999 року „Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади”, на базі Міністерства

<sup>1</sup> Аспірант кафедри аграрного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

агропромислового комплексу України, Державного комітету рибного господарства України, Комітету харчової промисловості України та Комітету з питань садівництва, виноградарства та виноробної промисловості України утворено Міністерство аграрної політики України. Отже, на сьогодні систему спеціалізованих органів державного управління агропромисловим комплексом очолює Міністерство аграрної політики України.

Міністерство аграрної політики України (далі — Мінагрополітики) є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінагрополітики є провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості та комплексного розвитку сільських територій.

Мінагрополітики у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, у тому числі положенням «Про Міністерство аграрної політики України», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 01 листопада 2006 р.

Серед основних завдань Мінагрополітики можна виділити, зокрема, такі як формування та реалізація державної аграрної політики, організація розроблення та здійснення заходів із забезпечення продовольчої безпеки держави; здійснення державного управління у сфері сільського господарства; координація діяльності органів виконавчої влади з питань реалізації державної аграрної політики, забезпечення продовольчої безпеки держави та удосконалення структури галузей агропромислового виробництва тощо. З метою виконання покладених на нього завдань Мінагрополітики, зокрема, розробляє основні напрями державної політики, стратегію та механізми її реалізації; забезпечує у встановленому законодавством порядку здійснення державного контролю та нагляду за якістю та безпекою сільськогосподарської продукції, сировини і продовольства, їх зберіганням і продажем та у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти; здійснює ліцензування окремих видів підприємницької діяльності; розробляє системи галузевих стандартів, норм і нормативів, здійснює на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності контроль за їх додержанням; у реформуванні майнових і земельних відносин у цій сфері тощо.

Як бачимо, перелік повноважень Мінагрополітики є типовим, як і для всіх центральних органів виконавчої влади, з відповідними коригуваннями на специфічну сферу діяльності. Звернімо увагу на те, що нормотворець застосовує багато конструкцій на кшталт „забезпечує у межах своїх повноважень”, „бере участь у розробленні і здійсненні заходів у межах своїх повноважень”, „здійснює у встановленому законом порядку” тощо. Дійсно,



таке формулювання дозволяє підкреслити колегіальну форму прийняття рішень. Однак на практиці це призводить до того, що з одного і того ж питання різними органами державної влади приймаються „у межах своїх повноважень” власні відповідні акти. Абсолютно обґрунтовано кожний з цих органів вважає, що їх акт є обов’язковим до виконання відповідними фізичними та/або юридичними особами і, як наслідок, за його невиконання „у межах своїх повноважень” останні притягуються до встановленої чинним законодавством відповідальності. Насамперед, це стосується спільних повноважень Мінагрополітики та центральних органів виконавчої влади з питань економіки, охорони здоров’я, органів, що здійснюють захист прав споживачів тощо.

Окремої уваги заслуговує формулювання „забезпечує у встановленому законодавством порядку здійснення державного контролю та нагляду”. Як відомо, в Україні на сьогодні діє не один десяток контролюючих органів, до складу яких, що є правильним, входить і Мінагрополітики як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади. Отже, правильнішим було б, на нашу думку, таке формулювання: „Мінагрополітики та підпорядковані йому структурні підрозділи здійснюють державний контроль та у встановлених законодавством випадках створюють умови для здійснення державного контролю іншими уповноваженими органами державної влади”. Що ж стосується функції забезпечення нагляду, то, на нашу думку, йдеться про створення умов для здійснення своїх повноважень у цій сфері органами прокуратури України, оскільки відповідно до п. 9 Перехідних положень Конституції України, ст. 126 Конституції України, ст. 1, 19 Закону України „Про прокуратуру” саме за ними закріплена функція нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління та контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими Радами, їх виконавчими органами, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

Отже, на нашу думку нормотворцеві необхідно застосовувати більш конкретні норми, оскільки наявність зазначених вище оціночних, описових, узагальнених понять призводить до негативних наслідків у державному управлінні окремих галузей суспільного життя, у тому числі і у державному управлінні сільського господарства.

*Карпенко М. М.<sup>1</sup>*

### **Роль органів місцевого самоврядування у становленні фермерських господарств**

Формування і становлення ринкових відносин в аграрному секторі економіки України об’єктивно залежні від належної співпраці з

<sup>1</sup> Співробітник Управління Служби безпеки України в Харківській області.

адміністративним ресурсом держави, особливо на місцях, що зумовлено багатокладністю сільськогосподарських відносин, в основу яких покладено принципи різних можливостей, здорової конкуренції та ділового співробітництва підприємств з різними формами власності.

Одне із головних завдань формування ринкових відносин в аграрному секторі економіки – розробка дієвої схеми співпраці та допомоги органів місцевого самоврядування фермерським господарствам, яка забезпечить реалізацію економічних прав вказаних господарств, як власників засобів виробництва.

Взаємозв'язок органів місцевого самоврядування з фермерськими господарствами визначений Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997 р.) та «Про фермерське господарство» (19.06.2003 р.) Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Фермерське господарство є формою підприємницької діяльності громадян із створенням юридичної особи, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, займатися її переробкою та реалізацією з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм для ведення фермерського господарства, відповідно до закону.

Органи місцевого самоврядування (ст. 6 Закону України «Про фермерське господарство») відіграють основну роль під час проведення професійного відбору з питань створення фермерських господарств. Вони мають з відповідальністю підходити до кандидатів на заняття фермерською діяльністю, оскільки це повинні бути висококомпетентні професіонали-господарі, які зможуть реально розвивати сільськогосподарське життя регіонів, в яких вони працюватимуть.

Для здійснення контролю за використанням фермерськими господарствами земельних ділянок та інших природних ресурсів стаття 15 Закону України «Про фермерське господарство» робить обов'язковим для фермерських господарств надання відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування даних про стан і використання земель та природних ресурсів.

Закон України «Про фермерське господарство» визначає питання державної підтримки фермерського господарства: надання допомоги за рахунок державного і місцевого бюджетів, у тому числі через Український державний фонд підтримки фермерських господарств. Привертає увагу й інший напрямок державної допомоги фермерським господарствам – це оптимізація оподаткування їх доходів. Так, згідно Положення про порядок справляння та обліку єдиного (фіксованого) податку для сільськогосподарських товаровиробників (у т.ч. і фермерських господарств), що провадять діяльність з виробництва сільськогосподарської продукції на території Глобинського району Полтавської області, Старобешівського району Донецької області та Ужгородського району Закарпатської області, у

вигляді експерименту було встановлено фіксований сільськогосподарський податок, який замінює 10 видів податків і зборів, у т.ч. податок з прибутку підприємства і плату за землю. Ефективні результати впровадження цього різновиду податку дають надію на те, що в подальшому усі фермерські господарства зможуть перейти на фіксований сільськогосподарський податок.

Представницьким органом фермерських господарств України є Асоціація фермерів та приватних землевласників України. З метою забезпечення прав і законних інтересів громадян України, які ведуть фермерське господарство, а також створення сприятливих умов для розвитку фермерських господарств Асоціація фермерів та приватних землевласників України: а) представляє інтереси громадян, які ведуть фермерське господарство, перед Президентом України, Верховною Радою України, центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; б) вносить пропозиції щодо вдосконалення законодавства, що регулює діяльність фермерських господарств, на розгляд центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики України.

Держава гарантує дотримання і захист майнових та інших прав і законних інтересів фермерського господарства.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за діяльністю фермерського господарства у випадках, передбачених законом.

Незаконне втручання в господарську діяльність фермерського господарства органів державної влади або органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб забороняється. Збитки, заподіяні фермерському господарству неправомірним втручанням в його діяльність, підлягають відшкодуванню відповідно до закону.

Головною метою на даному етапі розвитку фермерських господарств в Україні є: законодавче закріплення більш широких повноважень сільських, селищних та міських рад щодо кваліфікованого відбору належних кандидатів на заняття фермерством; надання їм пропорційно до реальної необхідності матеріальної допомоги у вигляді державних кредитів за низькими відсотковими ставками; здійснення постійного контролю за їх господарською діяльністю із залученням спеціалістів різних профілів; надання фахової допомоги.

Сільськогосподарські відносини постійно змінюються, що потребує їх законодавчого закріплення. Це можливо при наявності спеціалістів, однаково обізнаних із правових питань та володіючих практикою вирішення реальних проблем, з якими стикаються сільські господарства в своїй діяльності.

## До проблеми адміністративної відповідальності за порушення антимонопольного законодавства

Головною інстанцією у механізмі реалізації антимонопольного регулювання, захисту і підтримки добросовісної конкуренції є Антимонопольний комітет України (далі-Комітет).

Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Антимонопольний комітет України здійснює свою діяльність на підставі законодавства про захист економічної конкуренції, що ґрунтується на нормах, установлених Конституцією України і складається із Закону України «Про захист економічної конкуренції», Закону України «Про Антимонопольний комітет України», Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції», інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих законів.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» до повноважень Комітету поряд з іншими належить і повноваження розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість.

З метою висвітлення особливостей адміністративної відповідальності за порушення конкурентного законодавства більш детально зупинимось на дослідженні структури цих порушень та ефективності застосування санкцій за їх вчинення, використовуючи дані за останні два роки.

Аналіз чинного законодавства та практики показує, що особливістю відповідальності суб'єктів господарювання за порушення конкурентного законодавства є те, що вона настає незалежно від вини правопорушника і, що саме вчинення правопорушення суб'єктами господарювання є єдиною підставою відповідальності.

Важливим і дієвим механізмом виявлення (а також і попередження) порушень у сфері, що розглядається, є контрольна діяльність Антимонопольного Комітету. За даними офіційної статистики протягом 2008 р. органами Комітету було проведено 660 перевірок дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції (в 2007 р. – 798), в тому числі 478 перевірок суб'єктів господарювання та 182 перевірки державних органів. За результатами цих перевірок розпочато розгляд 235 справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та надано 208 рекомендацій щодо припинення дій (бездіяльності), що містили ознаки таких правопорушень.

У 2008 р. органами Антимонопольного комітету розглянуті з визнанням вчинення порушень 1616 справ про порушення законодавства про захист

---

<sup>1</sup> Аспірантка кафедра адміністративного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

економічної конкуренції (за 2007 р. – 1417) та надіслані рекомендації щодо припинення 1105 дій (бездіяльності), що містили ознаки порушень, які були виконані. Внаслідок цього припинено 3234 порушення законодавства про захист економічної конкуренції (за 2007 р. – 3496 порушень).

Структура виявлених та припинених порушень за 2008 р. у порівнянні з 2007 р. не змінилася: порушення у вигляді антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання становлять 8%, зловживання монопольним (домінуючим) становищем – 41%, антиконкурентні дії органів влади – 22%, недобросовісна конкуренція – 5%, інші порушення – 24%.

У 2008 р. органами Антимонопольного комітету було накладено фінансових санкцій, у вигляді штрафів, на порушників антимонопольного законодавства у розмірі 13 308, 682 тис. гривень. Для порівняння, у 2007 р. сума накладених штрафів складає 11 569,24 тис. грн. В результаті такої діяльності у 2008 р. було сплачено штрафів на суму 10 501,271 тис. гривень, що майже у двічі перевищує суму штрафів у 2007 р. (5 947,76 тис. гривень).

Виявлення та припинення антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання є одним із пріоритетних напрямів діяльності Антимонопольного комітету України. Відповідно кількість справ про порушення цього виду, збільшилася порівняно з 2007 р. на 82,7%, загальна кількість припинених порушень зросла з 139 до 254.

Хоча у 2008 р. частка зловживань монопольним (домінуючим) становищем у загальній кількості виявлених та припинених органами Антимонопольного комітету порушень законодавства про захист економічної конкуренції дещо скоротилася (з 50,7 до 41 відсотка), вони залишилися найбільш поширеною категорією порушень. Протягом 2008 р. було розглянуто 480 справ про зловживання монопольним (домінуючим) становищем на ринку та припинено 581 випадок дій (бездіяльності), що містили ознаки порушень цього виду. На суб'єктів господарювання, які вчинили такі порушення протягом 2008 р. накладені штрафи у загальному розмірі 6 716,776 тис. гривень, що становить 50,5 відсотка загальної суми застосованих Комітетом протягом 2008 р. штрафних санкцій, і у 1,5 рази більше, ніж за 2007 р. (4 559,354 тис. грн).

Одним із головних видів діяльності Антимонопольного комітету є забезпечення захисту конкуренції на товарних ринках України від антиконкурентних дій державних органів. У межах реалізації даного напрямку протягом 2008 р. було розглянуто 215 справ, що на 17,5 % більше, ніж у 2007 р. (183%), та припинено внаслідок надання рекомендацій 343 дії, що мали ознаки таких порушень (за 2007 р. – 557 дій).

Протягом 2008 року органами Антимонопольного комітету України розглянуто 79 справ про недобросовісну конкуренцію (у 2007 році – 144 справи), крім того, відповідно до рекомендацій органів Комітету суб'єктами господарювання були припинені 89 дій, що містили ознаки таких порушень (у 2007 році – 111 дій). На правопорушників за недобросовісну конкуренцію органами Комітету були накладені штрафи у загальній сумі 162,548 тис. гривень (у 2007 році ця сума складала 451,692 тис. гривень).

Завершуючи, зазначимо, що за останні роки спостерігається посилення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, що сприяє попередженню правопорушень, їх припиненню та вчасному покаранню винних за їх вчинення.

*Клочко М. І.<sup>1</sup>*

### **Удосконалення юридичної термінології – невід’ємний елемент правової реформи в Україні**

Питання термінології існує в будь-якій спеціальній галузі права, і чим більш специфічна така галузь, тим більш гостро стоїть це питання. Стислість, чіткість, доступність змісту закону значною мірою залежить від термінології, що в ньому застосовується, її відповідності таким вимогам, як усталеність, єдність та адекватність суті тих правових категорій та явищ, які відображає відповідне поняття. Від точного значення того чи іншого терміна у сфері права часом може залежати доля і навіть життя багатьох людей.

Юридичний термін – це слово (або словосполучення), що вживається в законодавстві, є узагальненим найменуванням юридичного поняття, що має точний та визначений зміст, і відрізняється змістовною однозначністю, функціональною стійкістю.

Стосовно необхідності використання в процесі розробки законодавства спеціальної термінологічної системи дослідниками в сфері законодавчої техніки велись і ведуться дискусії. Багато правознавців, наприклад Г. Доле, Г. Кіндерман, В. Гедеман вважають, що при створенні системи законодавства для точності та повноти правового регулювання потрібно використовувати спеціальну формалізовану мову, яка не може і не повинна бути зрозумілою людям без спеціальної юридичної підготовки. Така необхідність пояснюється прибічниками цієї точки зору специфікою змісту правових приписів, які не можуть бути виражені з необхідною точністю і повнотою розмовною або літературною мовою. Хоча вони й визнають, що незрозумілість нормативно-правового акта є значною проблемою для механізму правового регулювання, але вважають труднощі, пов’язані з доступністю мови закону, нездоланими. На їхню думку, без спеціальної термінології, яка повністю заміняє звичайну літературну мову, неможливо поєднувати стислість і ясність нормативно-правових актів з їх точністю та повнотою.

Є і прямо протилежна точка зору. Так, деякі дослідники (Луначарський О. О., Стучка П. І. та інші) вважають, що застосування в тексті законів суто юридичних понять, незрозумілих простим людям, є небажаним, що закон має бути доступним для розуміння не тільки юристам, але й людям, які не

---

<sup>1</sup> Аспірант кафедри теорії держави і права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

мають юридичної освіти. Тобто, спеціальних вузькопрофесійних понять і формулювань у тексті нормативного акта слід уникати.

Як зазначає російський правознавець Чухвичев Д. В. стосовно двох викладених точок зору – істина лежить десь посередині. З одного боку, безумовно, законодавство має бути зрозумілим для суб'єктів правового регулювання, яким адресовані вимоги нормативних приписів. Тому спеціальною термінологією при створенні законів не слід зловживати. Мова законодавства має бути максимально наближеною до звичайної літературної мови. Але, з іншого боку, повністю уникнути при створенні системи законодавства суто юридичних термінів неможливо, якщо законодавець хоче створити дієві та ефективні нормативно-правові акти. І причин цьому декілька:

По-перше, такі терміни дають змогу забезпечити стислість та чіткість закону, що є дуже важливим для його усвідомлення. Так, наприклад, якщо в законі замість юридичного терміну «осудність» весь час буде використовуватися його визначення: «спроможність особи відповідати за свої дії та керувати ними», текст закону значно збільшиться в обсязі, а зміст приписів буде втрачатися за великою кількістю слів.

По-друге, юридичні терміни, що мають чітко визначений зміст, можуть виразити ідею законодавця максимально точно, виключивши двозначність і можливість викривлення.

Для подолання негативних явищ у практиці використання термінології передусім потрібно, щоб нормопроектувальники керувались у своїй діяльності вимогами, які висуваються наукою до правових термінів. Основні з них можна сформулювати наступним чином: 1) вживані терміни мають бути однозначними. Тому для позначення понять слід уникати омонімів, паронімів. За наявності синонімів законодавець повинен ужити таке слово з синонімічного ряду, яке найточніше відповідало б поняттю, яке воно означає; 2) вживаним термінам належить бути простими і зрозумілими. Незважаючи на складність юридичної термінології, законодавцеві потрібно прагнути до того, щоб слова й вирази закону давали в цілому правильне уявлення про зміст його норм; 3) правова термінологія мусить бути стабільною, не допускати двоякого читання й розуміння; терміни мають бути усталеними, їх сенс не повинен змінюватися з прийняттям кожного нового закону. Однак вимога стабільності зовсім не означає відсутності змін у терміносистемі. Розвиток суспільних відносин викликає необхідність вживання нових слів. 4) Іноземні терміни слід використовувати з огляду на проблему адаптації чинного законодавства до законодавства Європейського союзу. Текст нормативного акта не повинен допускати вживання іноземних слів і термінів за наявності рівнозначних слів і термінів в українській мові за умови, що вони є природними для української сучасної термінології. 5) Необхідно повністю виключити вживання русизмів, що, на жаль, досить часто зустрічаються в українському законодавстві. Адже, по-перше, це призводить до розпливчатості значення терміна, по-друге, термінологія – це частина культури ділового мовлення і культури мовлення взагалі.

Недосконалість правової термінології – прояв недосконалості культури мовлення, ознака неповаги до державної мови.

Разом з тим необхідно застосовувати заходи з метою створення сприятливих умов для формування усталеної системи юридичних термінів. Важливо забезпечити потребу в україномовних довідниках, тлумачних словниках з юриспруденції. Необхідно розвивати і вдосконалювати практику цілеспрямованої підготовки кадрів у сфері нормопроекування тощо.

*Саннікова М. В.<sup>1</sup>*

### **Деякі проблеми використання земель загального користування в населених пунктах на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування**

Формування системи органів місцевого самоврядування виявилось чи не найскладнішим завданням становлення України як соціальної, демократичної та правової держави. На шляху демократичних процесів і змін постав цілий комплекс проблем і перепон: політичних, економічних тощо. У результаті відсутності практичного досвіду переборювання останніх значна частина жителів територіальних громад так і не змогла відчутти ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та отримати належну територіальну, матеріальну та фінансово-економічну основу для забезпечення повноцінного функціонування системи органів місцевого самоврядування та виконання наданих повноважень.

Серед ряду засобів існування місцевого самоврядування в Україні основним вбачається саме його територіальна основа. Серед земель, що належать до комунальної власності, особливу увагу варто приділити землям загального користування в населених пунктах. Саме вони потребують особливої охорони і захисту.

Одним із важливих аспектів такої охорони є забезпечення недоторканності виділених окремих земель населених пунктів, які не можуть передаватись у приватну власність, та встановлених обмежень на окремі земельні ділянки, виділених земель природно-заповідного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, лісогосподарського призначення, водного фонду із відповідним правовим режимом, що накладає обмеження у здійсненні господарської діяльності та передбачає можливість їх використання широким колом громадян для задоволення рекреаційних, оздоровчих, естетичних та інших потреб.

Питання про недоторканість земель загального користування в населених пунктах стала особливо гострою в останні роки, оскільки масового характеру почали набувати неправомірні дії окремих осіб, пов'язані із самовільним зайняттям земельних ділянок. Попередження таких дій і притягнення до відповідальності винних осіб є надзвичайно важливим,

---

<sup>1</sup> Студентка, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.



адже при посяганні на земельні ділянки загального користування в межах населених пунктах, порушуються права не окремої однієї особи, а права багатьох осіб та територіальної громади цілому.

Однією з найважливіших проблем розвитку місцевого самоврядування є проблема створення якісної фінансової інфраструктури. Пошук фінансових можливостей можна здійснювати і за допомогою земель загального користування. Так, у багатьох населених пунктах на таких землях знаходяться пам'ятки архітектури, меморіальні кладовища і просто красиві природні ландшафти, які можна використовувати з метою привернення уваги туристів, адже багато з таких об'єктів занедбані або передані у користування інших суб'єктам. Не менш важливим уявляється передача із земель державної власності у комунальну аналогічних описаним вище та об'єктів життєзабезпечення. Адже закон України «Про розмежування земель державної і комунальної власності», на нашу думку, занадто значну їх частину віддає державі. В результаті ці землі та об'єкти, що знаходяться на них все одно не отримують належного фінансування для їх утримання. Уявляється доцільним створення цільових фондів, до яких би надходили кошти, які формувалися б не лише як прибуткові статті, а й як кошти, стягненні з осіб, які у встановленому законом порядку були визнанні винними в заподіянні шкоди землям загального користування в населених пунктах. Наявність сформованих фондів не лише зазначеного спрямування, а й екологічного, автодорожнього тощо допомогла б забезпечити спрямувати отримані гроші на розвиток конкретних об'єктів, які фінансуються з цього фонду. Це також дало б змогу дієво контролювати розподіл фінансування. До того ж, перестали б мати місце випадки, коли одна сфера, що дає значні фінансові надходження, утримує ряд інших сфер діяльності суспільства, при цьому сама залишається в жахливому стані. Така ситуація має місце, наприклад, у автодорожньому господарстві.

Що ж до передавання окремих земельних ділянок з об'єктами, що на них знаходяться, із державної до комунальної власності, то мова йде, насамперед землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурних об'єктів, що мають національне та загальнодержавне значення. Ця теза стосується також і тих об'єктів, які відповідно до Закону України «Про розмежування земель державної і комунальної власності» мають бути у комунальній власності, але так і не передані комунальним громадам. Що ж до необхідності державного контролю за використанням цих земель, то дані повноваження необхідно залишити за відповідними органами. Головним є забезпечення контролю за фінансовими потоками, пов'язаними з використанням таких земель і об'єктів, розташованих на них, та їх охороною тощо саме за органам місцевого самоврядування.

Враховуючи, що місцеве самоврядування – це багатовекторне (політичне, економічне тощо) явище, процес розвитку і вдосконалення його статусу складний і багатогранний. Формування дієздатних територіальних громад, вдосконалення механізму реалізації їх функцій зумовлюється внутрішніми і зовнішніми, об'єктивними і суб'єктивними факторами.

Важливе значення в цьому процесі має подальше зміцнення основ їх діяльності, зокрема, правових, організаційних, матеріально-технічних, наукових. Проте одним з головних напрямків має стати розробка і впровадження якісно нових підходів до порядку використання і охорони земель, а особливо – земель загального користування в населених пунктах.

*Масляєва К. В.<sup>1</sup>*

### **Адекватність використання погодження та надання дозволів у сфері фінансових послуг України**

Найважливіша роль в процесах активізації розвитку вітчизняної сфери фінансових послуг належить державі, яка для цього використовує спеціальний комплекс закріплених на законодавчому рівні методів та інструментів регулювання прямого й опосередкованого характеру. Слід відмітити, що сучасний механізм державного регулювання ринку фінансових послуг України (РФП) суттєво відрізняється від аналогічних механізмів, котрі регламентують інші ринкові сектори.

Так, однією з особливостей механізму державного впливу на вітчизняний РФП є відсутність єдиного органу регулювання з чітко визначеною функціональною компетенцією. У теперішній час повноваження з регулювання окремих сфер вітчизняного РФП розподілені між трьома самостійними регуляторами – Національним банком України (НБУ), Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку України (ДКЦПФР) та Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України (ДКРФП). Однак, ефективна реалізація передбаченої законом господарської компетенції цих державних органів на практиці суттєво ускладнена неефективністю законодавчої бази в сфері фінансового посередництва, дублюванням деяких повноважень органами державного регулювання вітчизняного РФП, відсутністю досвіду співробітництва між зазначеними трьома регуляторами тощо.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває дослідження господарської компетенції НБУ, ДКЦПФР і ДКРФП з метою встановлення найбільш слабких місць сучасної системи державного регулювання вітчизняного РФП й вироблення пропозицій щодо їх усунення.

Так, необхідно зупинитись на таких важливих інструментах контролю та нагляду за професійною діяльністю фінансових посередників, як обов'язкове надання згоди та дозволів на здійснення окремих операцій.

Погодження із державним регулятором конкретних юридично значимих дій професійного суб'єкта РФП спрямовано на підтвердження їх законності. Так, прикладом цього може слугувати погодження з ДКРФП кандидатів, що обираються у члени ради недержавного пенсійного фонду.

---

<sup>1</sup> Асистент кафедри господарського права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

Близьким до погодження є так зване повідомлення, тобто інформування органів державного впливу про здійснення або намір здійснення певних дій професійними суб'єктами РФП. Це стосується повідомлення про відкриття вітчизняними банківськими установами своїх філій або представництв як на території України, так і за її межами; про укладені угоди з придбання власних акцій або паїв тощо.

Наступним правовим засобом державного впливу виступає видача регулюючими органами держави дозволів. Вона являє собою надання останніми конкретному фінансовому посереднику права на здійснення певних юридично значимих дій. Так, вітчизняні емітенти, які не отримали відповідного дозволу ДКЦПФР, не мають права на обіг власних цінних паперів за межами України.

Кожен із зазначених трьох правових засобів державного впливу має свою специфіку, яка обов'язково повинна враховуватись законодавцем при створенні нових правових норм з питань державного регулювання РФП.

Так, погодження як правовий засіб державного регулювання діяльності фінансових посередників має достатньо ліберальний характер, що обумовлено його спрямованістю на підтримку приватних інтересів фінансових установ.

На відміну від нього надання дозволу на здійснення окремих юридично значимих дій має яскраво виражений імперативний характер. Це пов'язано з тим, що здійснення професійним суб'єктом діяльності, на яку надано дозвіл, зачіпає встановлений у фінансовій сфері правопорядок та присутні в ній публічні інтереси, що підлягають охороні з боку держави. У зв'язку з цим держава має застосовувати у таких випадках більш жорсткий режим регулювання.

Що ж стосується повідомлення, то даний засіб державного впливу не володіє регулюючою функцією, він лише слугує інструментом подальшого нагляду.

Необхідність використання усіх трьох правових засобів державного впливу обумовлена тим, що сфера відносин, які виникають на вітчизняному РФП, являє собою поєднання публічних та приватних інтересів. Однак враховуючи специфічний характер кожного з цих засобів, вважаємо за доцільне їх диференційоване застосування в залежності від співвідношення приватних та публічних інтересів.

Так, відсутність диференційованого підходу до застосування вказаних вище правових засобів державного впливу спостерігається у статті 9 Закону України «Про банки та банківську діяльність». У частині 2 цієї статті створення банківського об'єднання здійснюється за попередньою згодою НБУ. Однак наступна частина статті 9 містить зовсім інший за характером інструмент державного регулювання – надання НБУ дозволу на створення банківського об'єднання.

Враховуючи, що банки апіорі наділені правом на створення зазначеного об'єднання, на наш погляд, логічним було б обмежитись процедурою погодження таких дій банку з НБУ, оскільки використання

дозвільної процедури пов'язано з певним обмеженням прав та законних інтересів банківських установ.

Ще одним прикладом не зовсім коректного використання правових засобів регулювання, на нашу думку, є норма Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», яка передбачає достатнім погодження з ДКРФП рішення про ліквідацію недержавного пенсійного фонду. Враховуючи те, що це рішення безпосередньо торкається інтересів учасників такого фонду, з метою максимального захисту їх інвестиційних прав доцільним було б запровадити замість процедури погодження більш суворий засіб державного регулювання – надання спеціального дозволу.

Таким чином, наведені вище приклади свідчать про необхідність перегляду норм чинного законодавства з питань регулювання РФП України на предмет виявлення адекватності використання в них таких засобів державного впливу, як погодження та надання дозволів.

*Пчелін В. Б.<sup>1</sup>*

### **Адміністративний акт та його роль у державному управлінні**

В сучасних умовах реформування державно-управлінського механізму в Україні та його адміністративно-правового забезпечення великого теоретичного та практичного значення набуває інститут адміністративних актів. За допомогою цих актів регулюються відносини державного управління, здійснюється державно-владний вплив на конкретні сфери суспільного життя. Поняттю адміністративного акта та значенню цього важливого правового інституту для державного управління в сучасних умовах приділялась увага у працях таких вчених як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Р. Ф. Васильєв, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. М. Пахомов, Г. О. Пономаренко та інші. Але, незважаючи на сформульовані у їх працях принципово важливі положення, залишається низка невирішених або дискусійних питань. Зокрема, існує кілька підходів до формулювання поняття «адміністративний акт» та його змісту. Саме ця обставина й обумовлює необхідність удосконалення вже існуючих положень і формулювання пропозицій щодо вирішення спірних питань.

Насамперед варто звернути увагу на те, що досі не вироблено єдиної позиції щодо назви зазначеного акта. Деякі вчені позначають цей акт як «адміністративний акт», інші – як «правовий акт виконавчої влади», проте більш поширеною є назва «правовий акт управління». Варто погодитися з думкою В. Б. Авер'янова про доречність та доцільність переходу до ширшого вживання поняття «адміністративний акт». Адже, як справедливо наголошує вчений, оперування терміном «правові акти управління» невинуватене, оскільки чинна Конституція України відмовилась від поняття «органи державного управління».

<sup>1</sup> Ад'юнкт. Харківський національний університет внутрішніх справ.

В літературі відзначаються різноманітні аспекти поняття «адміністративний акт». Одним із перших дослідників їх юридичної природи був Р. Ф. Васильєв, який визначив ці акти як владні волевиявлення державних органів та інших суб'єктів державного управління, які встановлюють, змінюють, скасовують правові норми та змінюють сферу їх діяльності. Таке владне волевиявлення має здійснюватись в процесі виконання функцій державного управління в установленому порядку на основі та на виконання законів.

На думку В. Б. Авер'янова, адміністративний акт – це форма управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання, з метою реалізації завдань та функцій управління, втілених у кінцевому результаті в певну законну форму, і таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки».

С. В. Ківалов визначив адміністративний акт як правовий документ державно-владного характеру, що приймається уповноваженим органом державного управління або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою виконання управлінських завдань та функцій. Вчений зазначає, що для більш повного розгляду поняття адміністративного акта не слід обмежуватися тільки його визначенням, а доцільно, розглянувши його основні риси, визначити юридичне значення такого акта. Останнє полягає в тому, що: адміністративні акти можуть бути правовою основою для прийняття інших актів управління; адміністративні акти встановлюють, змінюють і скасовують норми права; забезпечують однакове регулювання суспільних відносин для необмеженого кола суб'єктів; визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності тощо; індивідуальні адміністративні акти є юридичними фактами; адміністративні акти можуть виступати юридичними документами або доказами в юридичному процесі; адміністративні акти є правовими засобами проведення адміністративної реформи, виконання кадрової політики, юридичного захисту прав та свобод громадян тощо.

Прихильники визначення поняття адміністративного акта як припису стверджують, що адміністративний акт – це офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення, в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, і тягне за собою певні юридичні наслідки. На думку А. С. Васильєва, адміністративний акт – це заснований на законі односторонній владно-юридичний припис уповноважених органів виконавчої влади (їх посадових осіб), що видається відповідно до вимог встановленої процедури і спрямований на встановлення, зміну чи припинення загальнообов'язкових правил поведінки (правових норм), або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин з метою практичної реалізації завдань і функцій виконавчої влади».

Проаналізувавши наведені підходи до розуміння адміністративного акта, можна зробити висновок про відсутність єдиної думки щодо визначення цього поняття. Разом з тим в наведених позиціях є й деякі спільні риси, що дозволяє виділити основні риси адміністративного акта:

1. Підзаконність. Адміністративний акт завжди є підзаконним, оскільки приймається на основі і на виконання закону. Він не може містити положення, які суперечать закону. Крім того, він повинен відповідати актам вищестоячих органів, рішенням судів, укладеним договорам тощо.

2. Приймається акт в односторонньому порядку, в межах компетенції органів, які здійснюють державне управління (їх посадовими особами), має офіційний характер, видається в процесі реалізації державно-владних повноважень, державної влади.

3. Адміністративний акт має загальнообов'язковий характер. Це означає, що він офіційно визнаний державою, його виконання гарантується державою, при необхідності воно може забезпечуватись за допомогою державного примусу. Акт є загальнообов'язковим для всіх фізичних та юридичних осіб, яким він адресований. Невиконання, перешкоджання виконанню актів, їх ігнорування означає порушення законності та може тягнути за собою юридичну відповідальність. Саме ця ознака виступає гарантією юридичної сили акта.

4. Спеціальний порядок прийняття та належна оформленість акта. В більшості випадків адміністративний акт приймається в письмовій формі. Адміністративний акт повинен відповідати встановленій законодавством формі, правилам юридичної техніки. Крім цього, важливо, щоб не була порушена процедура прийняття акта. На жаль, на сьогодні дане питання недостатньо врегульоване законодавством України.

5. Юридичне значення адміністративних актів полягає у їх впливі на певні суспільні відносини, зокрема, акт встановлює, змінює або припиняє правовідносини, тобто виступає юридичним фактом.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що адміністративні акти відіграють значну роль у державному управлінні, оскільки вони є формою реалізації завдань та функцій державної влади, юридичним варіантом управлінських рішень. Без інституту адміністративного акта не може працювати виконавча влада, а, отже, не може працювати й держава в цілому. Адміністративний акт – це підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє волевиявлення уповноважених органів адміністративної влади, яке здійснюється на користь держави та для виконання законних вимог, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин, настанням юридичних фактів та інших юридичних наслідків, і яке за необхідності забезпечується державним примусом.

## Функції правосвідомості в правовому регулюванні

Правосвідомість можна визначити як об'єктивно існуючий набір взаємозв'язаних ідей, емоцій, відчуттів, що виражають відношення суспільства, груп, індивідів до права як до цілісного соціального інституту, його системи і структури, до окремих законів, та інших характеристик правової системи. Також це є можливість впливу, через мотивацію, емоції та свідомість на поведінку людей, і на формування суспільних відносин. Правосвідомість – це, по суті, оцінка права, що існує в суспільстві, виражає критику діючого в державі права, і формує певні побажання до правової сфери, її зміни і визначає, що вважати правомірним, а що неправомірним. Але це ще і новий етап суспільної свідомості.

Правосвідомість грає важливу роль у вдосконаленні і розвитку правового життя суспільства:

Правосвідомість є необхідним чинником при створенні норм права. Адже перш ніж отримати вираз в юридичних нормах, в результатах діяльності правотворчих органах, певні інтереси і потреби людей проходять через волю і свідомість індивідів, що створюють правові норми. Тому якість правових норм, їх відповідність потребам суспільного розвитку нерозривно пов'язана з правовими уявленнями, рівнем правосвідомості тих, хто створює правові норми.

Правосвідомість є важливою і необхідною умовою точної і повної реалізації правових норм. Чим вище рівень правосвідомості громадян держави, тим точніше виконуються приписи правових норм. Розвинену правосвідомість забезпечує добровільне здійснення правових вимог, розуміння їх правильності і розумності. Воно викликає у людей відчуття нетерпимості до порушень правопорядку.

Тобто, правосвідомість є важливим чинником розвитку законодавства, стабільності правопорядку, реальності прав і свобод громадян. Довершена форма правосвідомість свідчить також про високу загальну і правову культуру особи. Під функціями правосвідомості розуміють не вплив, а взаємодію правової свідомості з навколишньою правовою дійсністю<sup>1</sup>. У літературі можна зустріти велике число функцій правової свідомості. Але, на думку деяких учених, існують три основних функції, а інші функції, є похідними від них. Ці основні функції пов'язані з функціями права. Це пізнавальна, оціночна й регулятивна функція правової свідомості. По коштам пізнавальної функції правової свідомості індивід або група індивідів сприймають існуючу правову дійсність. Пізнавальна функція пов'язана з аналізом громадського життя, пізнанням соціально-економічних процесів під кутом зору їхнього правового усвідомлення. Приздійсненні цієї функції в

<sup>1</sup> Аспірантка кафедри аграрного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

індивіда накопичується певний життєвий досвід у сфері права, що осмислюється за допомогою оціночної функції. При цьому в індивіда формується внутрішнє психологічне відношення до правової дійсності й того досвіду, що він придбав за допомогою пізнавальної функції<sup>1</sup>. Саме тут у індивіда виникають правові почуття, емоції, настрої й навички. Тут починає свою роботу регулятивна функція, у чому ж вона проявляється?

По-перше, з регулятивною функцією пов'язане поведіння людини в суспільстві. Індивід, керуючись всіма своїми накопиченими знаннями й життєвим досвідом, робить певні дії й вчинки. І залежно від того чи має він уявлення про право і його інститути, індивід поводить себе правомірно або порушує встановлені правом заборони. Але, звичайно ж, не варто ідеалізувати і цей процес, тому що на поведіння людей крім правої свідомості впливає ще і моральний, політичний філософський і інший види свідомості. По-друге, з регулятивною функцією пов'язане створення правових норм, тобто позитивного права. Залежно від рівня правової свідомості залежить рівень юридичної техніки. По-третє, за допомогою цієї функції правосвідомості індивід, у випадку пробілів в законодавстві, може врегулювати своє положення згідно принципів права, які він знає завдяки правосвідомості. В четвертих, регулятивна функція дозволяє координувати правове регулювання з іншими видами спеціального регулювання, такими як мораль, моральність та інші. Іншими словами правова свідомість дозволяє визначити границі дії правових і соціальних норм, узгодити їх дію в пересічних сферах, наприклад у кримінальному праві. Особливо важливе значення регулятивної функції проявляється у вже згаданій сфері створення й застосування норм права. Правосвідомість не просто й не тільки «окрема частина» механізму правового регулювання. Вона пронизує весь цей

механізм, відображає його і впливає на нього. Правосвідомість виступає в якості ідеологічного й соціально-психологічного фактору функціонування всієї системи правового регулювання.

У науковій літературі соціалістичного періоду можна зустріти цілий ряд функцій, які є похідними від трьох вище згаданих функцій. Це ідеологічна функція, функція моделювання, виховна функція, правоутворююча функція і прогностична. Опишемо деякі з них. Значення ідеологічної функції визначається тим, що предмети відбиття правової свідомості – держава і право – це суспільні явища, у яких знаходять вираження глибокі загальнозначущі соціальні процеси, такі як, взаємовідношення особистості й суспільства, суспільний поділ праці та ін. Правильне відбиття цих соціальних явищ і закріплення їх у праві можливо, на думку вчених, тільки із класових позицій, тобто при активній участі ідеологічної функції правосвідомості. Іншими словами ідеологічна функція служить певною призмою, дивлячись через котру людина повинна бачити те, що нав'язано державою, тобто пануючої класом.

Правосвідомість виконує також функцію моделювання. Результатом дії функції правового моделювання є формування певних моделей (правил) поведіння, які оцінюються правосвідомістю як належні, соціально



необхідні для успішного розвитку суспільних відносин. Функція правового моделювання передбачає, які норми потрібно застосовувати і яким чином, щоб, закріплені в них права й обов'язки мали найбільш ефективний вплив на розвиток суспільних відносин потрібних для досягнення конкретної правової мети<sup>1</sup>. Правосвідомість також бере участь у визначенні моделей належної поведінки на основі всебічного сприйняття і оцінки людьми всієї сукупності відносин – економічних, політичних, етичних, релігійних і ін. Результатом вивчення й оцінки сукупності різних суспільних відносин є вироблення моделі належного поведіння, причому ця повинність виступає як прояв соціальної необхідності. Правоутворююча функція становить частину регулятивної функції, що є пов'язаною зі створенням норм права. Ця функція проявляється на всіх етапах право і законотворчості. Починаючи від створення проекту закону до підписання закону вищою посадовою особою (якщо це передбачено) державою.

*Сиромятнікова В. Д.<sup>1</sup>*

### **Громадський контроль за законністю в адміністративній діяльності ОВС України**

У ст. 3 Конституції України наголошується, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Функцію охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб держава покладає на правоохоронні органи, головне місце серед яких займають органи внутрішніх справ. Понад 80 % злочинів, що фіксуються у кримінальній статистиці, складають злочини, які виявляються і розслідуються органами внутрішніх справ, а такі напрямки їх діяльності, як охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, забезпечення реалізації державної політики з питань, громадянства, проведення паспортної, реєстраційної та міграційної роботи, організація роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху, є прерогативою саме їх правоохоронної діяльності.

*Адміністративну діяльність органів внутрішніх справ* доцільно визначити як урегульовану адміністративно-правовими нормами виконавчо-владну, розпорядницьку діяльність, яка спрямована, з одного боку, на забезпечення виконання поставлених перед цими органами правоохоронних завдань щодо сприяння реалізації нормативно закріплених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, безпеки, боротьбу із правопорушеннями, з іншого

<sup>1</sup> Ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності ОВС, Харківський національний університет внутрішніх справ.

– на упорядкування внутрішньо-системних відносин, які виникають з питань організації самої системи органів внутрішніх справ, забезпечення необхідних умов для її функціонування.

*Забезпечення законності в адміністративній діяльності міліції* – це формування такого адміністративно-правового режиму у суспільстві, за яким міліція в процесі виконання функції щодо охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю, зобов'язана, з одного боку, реалізувати дану функцію на основі норм чинного законодавства, а з іншого – здійснювати контроль та нагляд за діяльністю посадових осіб та громадян щодо виконання загальнообов'язкових правил з метою забезпечення правопорядку у державі.

Законність в адміністративній діяльності міліції забезпечується такими *способами*: контролем органу законодавчої, органів виконавчої влади, Президента України (зовнішній контроль); внутрішньовідомчим контролем; контролем судових органів; наглядом прокуратури; громадським контролем та реалізацією права на оскарження.

Важливе місце щодо забезпечення законності в адміністративній діяльності ОВС України посідає *громадський контроль*, до якого відносять контроль з боку різних громадських угруповань — профспілок, трудових колективів, партій, рухів тощо, а також окремих громадян. Статтею 3 Закону України «Про міліцію» визначено, що діяльність міліції є гласною. Вона інформує органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. За погодженням з міліцією засоби масової інформації можуть акредитувати своїх журналістів при її органах. Дане положення було реалізоване у 1992 р. із запровадженням в апараті МВС України центра громадських зв'язків, основним завданням якого є: оперативне висвітлення у засобах масової інформації результатів розкриття та розслідування злочинів; інформування населення і громадськості про зміни у криміногенній обстановці; формування громадської думки про діяльність міліції; висвітлення проблем діяльності міліції; кваліфіковане орієнтування особового складу ОВС про роботу колеги МВС України, конкретних служб міністерства.

Вітчизняний та світовий досвід свідчать, що ефективність охорони громадського порядку і боротьба із правопорушеннями неможливі без підтримки та участі в цій справі широких верств громадськості. Рішучі заходи, спрямовані на боротьбу із злочинністю, не призведуть до кардинального поліпшення ситуації доти, доки зусилля ОВС, зокрема міліції, не отримають широкої підтримки з боку громадськості, а це потребує підвищення ступеня довіри населення та авторитету правоохоронців. Як свідчить практика, МВС послідовно проводить роботу щодо забезпечення якісно нового рівня співпраці міліції з населенням, адаптації системи МВС до умов діяльності, спрямованої насамперед на забезпечення прав і свобод громадян. Посилення охорони громадського порядку - одне з основних завдань, що вирішують ОВС. Від правильної

організації цієї роботи залежить забезпечення особистої та майнової безпеки громадян. Ключовим компонентом адміністративної діяльності ОВС, заснованої на підтримці громадськості, і водночас запорукою успіху в реалізації на практиці теоретичних положень стосовно консультативного механізму, є підзвітність населенню та відповідальність міліції за її дії. Безумовно, наділивши міліцію певними повноваженнями, а особливо правом застосування сили, необхідно створити механізми відповідальності для перевірки, зокрема, того, чи співробітники міліції не перевищують своїх повноважень і не зазіхають (незаконно) на права громадян під час виконання покладених на них обов'язків. Деякі вчені вважають, що міліцейські служби мають нести відповідальність перед населенням по чотирьох різних напрямках: 1. *Адміністративно*. Співробітники міліції повинні бути фіскально відповідальними, спроможними пояснити використання ресурсів і персоналу, а також довести, що вони забезпечують ефективне і раціональне обслуговування. 2. *Політично*. Адміністративна діяльність ОВС повинна здійснюватися у чіткій відповідності до положень Закону "Про міліцію" і положень наказів Міністерства внутрішніх справ. 3. *Легально*. Співробітники міліції повинні підтримувати і проводити в життя норми кримінального та адміністративного права та процесу, але при цьому не слід забувати й про існування цивільних прав громадян. Хартія про права і свободи гарантує підтримку прав особи і забороняє працівникам міліції перевищувати дані їй повноваження. 5. *Перед громадою*. Прихід і розвиток адміністративної діяльності ОВС, заснованої на підтримці громадськості, підсилило погляд за яким міліція не повинна працювати в ізоляції, а навпаки, повинна співпрацювати з громадськістю у встановленні пріоритетів адміністративної діяльності ОВС.

Об'єктивне висвітлення діяльності міліції на телебаченні, радіо, у періодичних відомчих виданнях («Іменем закону», «Кримінальна хроніка», «Міліція України») сприяє відкритості і прозорості діяльності міліції для широкої громадськості. Відповідні структурні підрозділи центрів громадських зв'язків створені в обласних управліннях МВС України, а у 2002 р. – запроваджені прес-служби в окремих підрозділах міліції згідно з Положенням про громадську прес-службу при Головному управлінні ДАІ МВС України.

Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» було закладене підґрунтя для створення громадських формувань, метою діяльності яких є сприяння ОВС України у реалізації їх обов'язків щодо охорони громадського порядку, громадської безпеки та боротьби з правопорушеннями. Пунктом 5 ст. 10 цього Закону встановлено право громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону та їх членів вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню.

Беручи все вищесказане до уваги, можна зробити висновок, що адміністративна діяльність ОВС, заснована на підтримці громадськості, є філософією адміністративної діяльності ОВС, яка є про-активною за природою та децентралізованою за сутністю її організаційних стратегій, створена для боротьби з причинами, які лежать в основі проблем злочинності, шляхом залучення всіх державних та громадських органів, рівно як і громадян, до механізмів консультування та співпраці з міліцією. Крім цього, на особливу увагу заслуговує практика провідних західних країн, що встановлює спеціальні процедури оскарження на випадок порушення прав людини співробітниками міліції.

*Сакаджі К. Б.<sup>1</sup>*

### **Деякі аспекти державно-правового регулювання у сфері застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин**

На сучасному етапі державно-правове регулювання в сфері застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин становить собою сукупність заходів щодо визначення системи органів державного управління в сфері, яка пов'язана з застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин, прийняття й виконання відповідних нормативно-правових актів, закріплення конкретних повноважень цих органів.

Переходячи до основного викладу відмітимо, що на законодавчому рівні в сфері діяльності, пов'язаної з пестицидами і агрохімікатами досить чітко закріплена система органів державної влади, їх компетенція, порядок і умови реалізації державної політики. Розглянемо її детальніше.

Згідно з ст. 16-1 Закону України від 2 березня 1995 р. «Про пестициди і агрохімікати», державна політика у сфері діяльності пов'язаної з пестицидами і агрохімікатами реалізується Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань аграрної політики, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я та іншими органами відповідно до їх компетенції. В свою чергу до компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої з питань охорони навколишнього природного середовища у сфері діяльності пов'язаної з пестицидами і агрохімікатами, належить:

– організація державних випробувань пестицидів і агрохімікатів вітчизняного та іноземного виробництва, формування і затвердження плану їх проведення;

---

<sup>1</sup> Аспірантка кафедри аграрного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

– здійснення в установленому порядку державної реєстрації пестицидів та агрохімікатів;

– здійснення державного контролю за додержанням підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами норм і правил екологічної безпеки під час транспортування, зберігання, застосування, утилізації, знешкодження, знищення та захоронення пестицидів та агрохімікатів, тощо.

До компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я зокрема належить:

– встановлення санітарно-гігієнічних вимог до транспортування, зберігання та застосування пестицидів і агрохімікатів;

– погодження дозволів на ввезення та застосування незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів;

– здійснення державного нагляду за додержанням підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами державних санітарних норм і правил, гігієнічних нормативів і регламентів безпечного виробництва, транспортування, зберігання, застосування пестицидів і агрохімікатів.

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики у сфері діяльності, пов'язаної з пестицидами і агрохімікатами, зокрема, визначає потреби (обсяги та асортимент) у пестицидах і агрохімікатах, координує їх виробництво для внутрішнього ринку, погоджує перелік пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні.

Державний нагляд і державний контроль за додержанням законодавства про пестициди і агрохімікати безпосередньо здійснює Міністерство аграрної політики через: Українську державну службу моніторингу ґрунтів і якості продукції (Укрґрунтомоніторинг), до складу якої входять:

Управління державної служби моніторингу ґрунтів і якості продукції Українського державного об'єднання по виконанню агрохімічних робіт «Украгрохім» та державних розвідувальних станцій хімізації сільського господарства Автономної республіки Крим і областей – за проведенням заходів щодо збереження і підвищення якості ґрунтів, додержання правил транспортування, зберігання та застосування агрохімікатів;

Управління державної служби захисту рослин Українського державного об'єднання по виконанню агрохімічних робіт «Украгрохім», станції захисту рослин Автономної Республіки Крим, областей і районів з мережею спеціалізованих лабораторій – за фітосанітарним станом земель сільськогосподарського призначення, проведення заходів захисту рослин від шкідників, хвороб і бур'янів, тощо. В свою чергу, державний нагляд і державний контроль за додержанням законодавства про пестициди і агрохімікати має своїм завданням забезпечення дотримання всіма підприємствами, установами, організаціями і громадянами вимог законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють правові відносини,

пов'язані з транспортуванням, зберіганням та застосуванням пестицидів і агрохімікатів.

В системі державного управління в сфері застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин, можна виділити Головну державну інспекцію захисту рослин, яка діє у складі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань аграрної політики і підпорядковується йому. Головним завданням Головної державної інспекції є забезпечення вчасного і достовірного інформування про наявність та розвиток шкідників, хвороб і бур'янів, здійснення державного контролю за своєчасним проведенням підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами заходів щодо захисту рослин, додержання регламентів застосування засобів захисту рослин.

Проаналізувавши основні аспекти державно-правового регулювання в сфері застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин, можна зробити наступні висновки. На законодавчому рівні закріплена ефективна система органів державного управління, чітко відокремлена компетенція спеціально уповноважених органів виконавчої влади в сфері застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин. Ця система органів державного управління є дієвою на практиці і забезпечує максимальний державний контроль і нагляд за додержанням законодавства в сфері, пов'язаної з застосуванням засобів захисту сільськогосподарських рослин.

*Власюк С. М.<sup>1</sup>*

### **Правове забезпечення запобігання шкідливим діям вод**

Державний суверенітет України визначається як верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність та рівноправність у зовнішніх зносинах, який вперше був проголошений Декларацією «Про державний суверенітет України» 16 липня 1990 року. Що за своєю суттю повністю відповідає визначенню цього поняття в юридичній вітчизняній та зарубіжній літературі. І визнається ознакою держави, яка втілюється у діяльності державної влади через здійснення відповідних повноважень. Тобто діяльність державної влади є механізмом зовнішнього прояву и практичного здійснення суверенітету держави.

Діяльність державної влади пов'язана з здійсненням державної політики, в той чи іншій сфері суспільного життя країни, та базується на певних матеріальних засадах. Так вищезгаданим документом земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-

---

<sup>1</sup> Аспірант кафедри екологічного права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

технічний потенціал, що створений на території України, проголошувались власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян. Тобто саме докільля в цілому виконуючи економічну, соціальну та екологічну функцію, виступає матеріальним базисом, основним засобом виробництва та матеріальною основою існування людини.

У цьому аспекті «соціалізоване середовище проживання людини» є безцінним, а підтримка на належному рівні екологічної безпеки в країні повинна визнаватись первинним обов'язком держави. Декларація «Про державний суверенітет України» у розділі VII «Екологічна безпека» проголошувала зокрема, що Українська РСР самостійно встановлює порядок організації охорони природи на території Республіки та порядок використання природних ресурсів, а також дбає про екологічну безпеку громадян, про генофонд народу, його молодого покоління. І саме це положення слід визнаватим основним гаслом державної влади України, у справі здійснення та підтримки суверенітету держави.

На фоні високої ступені значущості всіх природних ресурсів, необхідно виділити один з найнеобхідніших, і у той же час, найнебезпечніших природних ресурсів – води. Через те що води виконють господарсько-технічні та екологічні функції, виступаючи як засіб споживання для господарських та побутових потреб, як вид шляхів сполучення, як джерело енергії, як об'єкт для скиду промислових, побутових стічних вод та інших відходів тощо, а також як природне місце існування деяких видів тварин і рослин. Та водночас саме вода у своїх видах агрегатного стану (поряд із рідиною, вода у вигляді снігу або льоду) та видах водних об'єктів (поверхневі та підземні, природні та штучні води) являє собою джерело підвищеної екологічної небезпеки природно-техногенного характеру (лавини, льодові затори, затоплення та підтоплення, руйнування берегів, утворення зсувів та селей, заболочення тощо). Що за останні роки, у зв'язку із різким зростанням проявів шкідливої дії вод, стає все більшою загрозою для здійснення нормальної життєдіяльності країни.

Так за даними Кабінету Міністрів України внаслідок сильних грозливих дощів, що пройшли 23-26 липня, і погіршення погодних умов впродовж наступних діб станом на 28 липня 2008 року на території Львівської, Закарпатської, Тернопільської, Чернівецької та Івано-Франківської областей залишались підтопленими 40 тис. 601 житловий будинок і 33 тис. 882 га сільськогосподарських угідь, пошкоджено 360 автомобільних і 561 пішохідний міст, розмито 680,61 км автомобільних доріг. А загальні збитки від липневої повені в Україні складають 3-4 млрд. грн. Окрім Західної України постраждали від повені сусідні регіони Молдови, Румунії, Словаччини та Угорщини.

Велики територіальні та матеріальні масштаби стихійного лиха свідчать про особливе місце правового забезпечення запобігання шкідливої дії вод у нормотворчій діяльності держави, та питому вагу спеціального наукового вивчення цього правового інституту. Таким чином, проведений

аналіз підтверджує, що підтримка екологічної безпеки – це один з основних напрямів державної політики. А правове забезпечення запобігання шкідливої дії вод, як складова частина екологічної безпеки, відіграє важливу роль в здійсненні та забезпеченні суверенітету України.

*Прийма С. В.<sup>1</sup>*

### **Види тлумачення норм права за ступенем відповідності змісту і тексту правового акта**

Поділ тлумачення норм права на види за ступенем відповідності змісту («духу») і тексту («букви») правового акта має важливе теоретичне та практичне значення. Справа в тому, що відшукування мовної формули правового акта, яка б повністю відповідала думкам законодавця, є вкрай важким завданням. Так, ще Г. Ф. Шершеневич зазначав, що кожен закон становить собою речення, тобто думку, що виражена словами; однак устрій речення не завжди відповідає устрою суджень. О. Холмс вказував на той факт, що навіть словник дає кілька визначень слова. У свою чергу Г. Кельзен закликав уникати фікції, що будь-яка правова норма допускає лише одну, «правильну» інтерпретацію. Завдяки цим висловлюванням можна побачити, що проникнення до змісту норми через її форму є досить складним.

Як відомо, норми права є правилами загального характеру. Вони охоплюють своїм змістом велику кількість відповідей, фактів, ситуацій, різноманітних за своєю сутністю. Прагнення законодавця викласти правові норми відповідно до вимог законодавчої економії тягне за собою певні складнощі в їх застосуванні. Тому важливою метою юридичної інтерпретації є розкриття змісту норми права для пристосування її до конкретного випадку. Саме в з'ясуванні змісту юридичної норми через ознайомлення з текстом, в якому вона втілилася, і полягає завдання інтерпретатора, який має при цьому встановити співвідношення «духу» і «букви» нормативного акта.

Зазвичай вітчизняні автори як критерій поділу тлумачення на види називають обсяг чи результати тлумачення норм права, що не повністю відображає сенс цієї класифікації. Так, О. Ф. Черданцев, використовуючи словосполучення «обсяг тлумачення», при цьому ж зазначає, що немає достатньої єдності в питанні того, що з чим має порівнюватися при визначенні цього обсягу. Таким чином, найбільш доцільно виділяти як критерій цієї класифікації тлумачення саме ступінь відповідності змісту і тексту правового акта. Переважна більшість правознавців виокремлюють буквальне, розширювальне та обмежувальне тлумачення, що відображає саме рівень співвідношення «букви» та «духу» права, а не просто якийсь абстрактний обсяг або результат тлумачення.

**Отже, за ступенем відповідності змісту і тексту акта доцільно виділяти:**

---

<sup>1</sup> Аспірант кафедри теорії держави і права, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.



1. Буквальне тлумачення – полягає в тому, що текст нормативно-правового акта адекватно виражає задум або намір законодавця, який був втілений у цьому акті, тобто законодавець сказав саме те, що хотів. Іншими словами, «дух» і «буква» акта відповідають один одному. У цьому випадку дійсний зміст правової норми, встановлений у процесі використання всіх необхідних способів тлумачення, співпадає з результатом, отриманим за допомогою граматичного тлумачення. Так, якщо ЦК України зазначає, що у разі невстановлення оплати за проїзд, сплачується розумна ціна, то останнє словосполучення необхідно інтерпретувати саме буквально. Це означає, що законодавець мав намір встановити ту ціну за проїзд, яка б відповідала витратам перевізника, складності маршруту, відстані та ін.

Більшість авторів справедливо вважає, що в умовах правової держави норми повинні тлумачитися, як правило, буквально. Цей вид тлумачення є найбільш доцільним, оскільки в ідеалі припускається, що закон має розумітися так, як він написаний, і саме на буквальному тлумаченні слід зупинитися інтерпретатору, якщо дійсний зміст норми уявляється йому встановленим цілком достовірно.

2. Розширювальне тлумачення надає текстові правового акта більш широке значення, ніж це випливає з нього. Інакше кажучи, цей вид інтерпретації норм права використовується тоді, коли за своїм змістом правовий акт має охоплювати певні смисли, що не випливають з його буквального тексту («буква» є вужчою за «дух» акта). Класичним прикладом цього виду інтерпретації є з'ясування змісту норми ст. 129 Конституції України, в якій зазначається, що судді при здійсненні правосуддя незалежні та підкоряються лише закону. Ознакою необхідності розширювального тлумачення тут є вживання законодавцем терміну «закон» у широкому сенсі, через що його слід розуміти як сукупність не лише суто законів, але й підзаконних актів, конституційних принципів, загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права, правових звичаїв та ін.

3. Обмежувальне тлумачення передбачає звуження буквального тексту правового акта. Воно використовується тоді, коли формулювання акта є ширшим, ніж його зміст, тому це формулювання має бути обмеженим («буква» є ширшою за «дух» акта). Отже, обмежувальне тлумачення свідчить про те, що інтерпретовану норму слід застосовувати до більш вузького кола справ, ніж це випливає з її тексту. Так, норму статті 58 Конституції України, в якій зазначається, що нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, слід тлумачити обмежувально, оскільки в рішенні про офіційне тлумачення цієї статті Конституційний Суд визначив, що це положення розповсюджується виключно на фізичних осіб і не стосується осіб юридичних.

Вищезазначений підхід до буквального, розширювального та обмежувального видів тлумачення правових норм був домінантним у радянські часи та перейнятий у цілому правознавцями пострадянського простору. Однак в сучасній західній юридичній літературі існує погляд,

згідно з яким доцільність розширювального та обмежувального видів правотлумачення ставиться під сумнів. Так, відомий австрійський правознавець Ф. Бидлінський вважає, що з одних лише положень закону, які підлягають тлумаченню, неможливо витягти більше того, що в них міститься. Автор виокремлює «ядро поняття», «периферію поняття» та зовнішні відносно значення поняття області. «Ядро поняття» охоплює об'єкти, що розуміють усі люди, які володіють мовою, тобто це те, що є зрозумілим практично кожній «пересічній» особі. До «периферії поняття» включаються об'єкти, на які загальне значення відповідного поняття в одних варіаціях розповсюджується, а в інших – ні. Власне в області «периферії поняття» і виникають проблеми тлумачення. Це все означає, що слово завжди слід інтерпретувати буквально, адже будь-яке значення відповідного терміну буде в усякому разі знаходитися в його діапазоні, а саме на його «периферії». Тому вихід за межі «периферії» означає, за великим рахунком, підміну тлумачення правотворчістю (добудовою права).

*Зінчук А. В.<sup>1</sup>*

### **До питання про сутність економічної функції держави**

Вчені-державознавці завжди приділяли значну увагу дослідженням економічної функції держави, її предмета, форм, методів та засобів реалізації. Така зацікавленість обумовлюється тим значенням, яке відіграв економіка для існування як суспільства, так і держави. Проте на сьогодні навряд чи можна стверджувати, що всі питання, пов'язані з усвідомленням змісту економічної функції держави і особливостей її здійснення на сучасному етапі розвитку є остаточно вирішеними. Так, у дослідників немає узгодженої позиції щодо розуміння економічної функції як такої. В науковій літературі зустрічаються різні її визначення. Наприклад, у радянські часи її визначали як діяльність держави з організації суспільного виробництва і керівництву економікою або як основні напрямки діяльності держави по виконанню економічної політики, яка реалізується на території держави і за її межами, зокрема на міжнародній арені. Пропонувалися і інші визначення. Однак всі вони відображали особливості радянської моделі економіки, а також уявлення про роль держави як надбудови над економічним базисом, що має суто інструментальний характер, обумовлений її класовою природою.

Сучасні дослідники економічної функції держави також пропонують різні підходи до її розуміння. Так, О. Б. Купцова визначає її як основний комплексний напрямок діяльності держави в сфері економічних відносин, який здійснюється з метою формування і розвитку повноцінної ринкової економіки, що здатна забезпечити створення необхідної матеріальної бази для достатнього рівня життя всіх прошарків населення, їх самостійної

<sup>1</sup> Здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АІПрН України.

активності і розвитку інститутів держави. О. М. Лощикін пропонує розуміти під економічною функцією держави основний, однорідний, постійний напрям і вид (сторону) діяльності держави в економічній і суміжних з нею сферах, зумовлений об'єктивними потребами розвитку в суспільстві ринкових відносин.

Не зважаючи на наявні відмінності, спільним для всіх визначень є те, що вони відображають конкретно-історичні очікування суспільства від держави в економічній сфері, тобто її соціальне призначення. Слід визнати, що сутність економічної функції, її зміст тісно пов'язані з характером національної економіки, її структурою, шляхами її розвитку, що зумовлює відмінність цілей та завдань держави в різних економічних системах. Економічну функцію здійснюють як держави, що функціонують в умовах ринку, так і держави, що існують в умовах планової командно-адміністративної економіки. Однак зміст економічної функції цих держав буде неоднаковим, таким, що відображає принципи та закономірності розвитку відповідної соціально-економічної моделі.

Економічна функція є однією з основних функцій сучасної держави і характеризується всіма ознаками, які притаманні будь-якій іншій функції. Саме тому при з'ясуванні її сутності необхідно виходити, в першу чергу, з загального визначення функцій держави. На сьогодні загальновизнаним є розуміння функцій держави як основних напрямків діяльності, в яких відображається її зміст та соціальне призначення у сфері управління суспільними справами.

Однак окрім загальних, спільних для всіх функцій держави ознак економічній функції властиві певні особливості, які обумовлюють її відмінність від інших. Тут важливого теоретичного значення набуває класифікація функцій держави. Саме класифікація дає уявлення про критерій розмежування функцій держави, який одночасно виступає головною відмінною рисою кожної з них. Усталеним є підхід, відповідно до якого функції держави поділяються на політичну, економічну, соціальну та інші за сферами суспільного життя, які зазнають державного впливу. При структурному аналізі функцій держави цей критерій іменується предметом функції.

Таким чином, економічна функція держави відрізняється від інших за своїм предметом, який становить значна за обсягом відносно самостійна група взаємопов'язаних суспільних відносин у сфері суспільного виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ або, інакше кажучи, економічні відносини.

Окрім предмету економічна функція держави також вирізняється своїми специфічними методами, формами та засобами реалізації, які є невід'ємними елементами її змісту. Їх особливість також обумовлена особливостями економічних відносин

Відтак економічну функцію можна визначити – як один з основних напрямків діяльності держави, в якому відображається її зміст та соціальне

призначення у сфері економічних відносин і реалізується у притаманних лише йому формах за допомогою специфічних методів і засобів.

*Сивицкий А. В.<sup>1</sup>*

### **Роль государства в процессе формирования гражданского общества**

Несмотря на то, что на сегодняшний день концепт «гражданское общество» не имеет четкой и однозначной дефиниции, тем не менее, он активно эксплуатируется социально-политическим дискурсом в связи с тем, что возрастающая роль гражданского общества в процессе социального развития становится все более и более очевидной. В частности, положение о всевозрастающей роли гражданского общества было констатировано в генеральном отчете Всемирной торговой организации «The Future of the WTO» («Будущее ВТО»)<sup>2</sup>.

Так что же такое «гражданское общество»? Анализируя данное понятие и вырабатывая его определение, мы неизбежно сталкиваемся с проблемой его соотношения с понятием «государство» в силу наличия двух разных аспектов: социального и политического. Социальный аспект заключается в том, что гражданское общество, как и государство, представляет собой форму организации общества. Политический аспект конституирует, что как только часть гражданского общества начинает принимать участие в прямом управлении государством, она перестает являться таковым. Сразу же возникает вопрос, что возникло раньше – гражданское общество или государство? В США и ряде европейских стран, например в Англии и Швейцарии, гражданское общество очевидно предшествовало государству как форме эффективно действующей централизованной власти. Однако в других странах, таких как Франция, Испания, Португалия, Германия и Российская империя, государство как форма организации общества явно возникает раньше, и гражданскому обществу здесь приходится отвоёвывать свои права в противостоянии с не желавшим ни с кем делить власть государством.

Так, в англосаксонской традиции гражданское общество и государство обычно считались взаимодополняющими, а не враждебными друг другу силами, отчего понятие гражданского общества утратило там свое специфическое значение. Во многих же европейских странах гражданское общество понималось как источник противостояния государству, предпринимавшему постоянные попытки вмешиваться в частную и корпоративную жизнь граждан.

---

<sup>1</sup> Студент відділення філософії факультету філософії і соціальних наук Білоруського державного університету, м. Мінськ.

<sup>2</sup> The Future of the WTO \ Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi. – World Trade Organization: printed in Switzerland, 2004. – Chapter V: Transparency and dialogue with civil society. – P. 41 – 48.

Вместе с тем взвешенный и критический ретроспективный взгляд на историю вопроса позволяет прийти к заключению, что при всем различии подходов к сопоставлению гражданского общества и государства, существует несколько общих моментов, характерных для различных интерпретаций данной концепции. Во-первых, становление и развитие гражданского общества всегда связывалось с преодолением жестких рамок сословно-феодалного или какого-либо иного корпоративного строя, с зарождением буржуазных обществ, отношений и с утверждением принципов формального равенства. Во-вторых, гражданское общество всегда рассматривалось как существующая наряду с государством относительно самостоятельная и самоорганизующаяся, в той или иной степени противостоящая ему сила, находящаяся с ним в противоречивом единстве. В-третьих, в рамках гражданского общества утверждается самоценность гражданина, личности, а чувство гражданской ответственности, цивилизованное поведение и активная гражданская позиция – все это его неотъемлемые элементы. Таким образом, идея гражданского общества всегда коррелирует со сферой демократического развития и демократического устройства общества<sup>1</sup>, что делает вопрос о взаимодействии государства с гражданским обществом особенно актуальным для поставторитарных и посттоталитарных государств.

Как уже говорилось выше, на сегодняшний день существует множество дефиниций понятия гражданского общества. В качестве рабочих определений остановимся на следующих двух. Первое определение предлагает Центр исследования проблем гражданского общества Лондонской школы экономики (The London School of Economics Centre for Civil Society): «Гражданское общество отсылает к сфере добровольного коллективного действия, связанного с общими интересами, целями и ценностями. В теории его институциональные формы отличаются от соответствующих государства, семьи и рынка, хотя на практике граница между государством, гражданским обществом, семьей и рынком часто сложноопределимы, расплывчаты и носят договорной характер. Гражданское общество главным образом охватывает разнообразные сферы активности, действующих лиц и институциональные формы, варьирующихся в зависимости от степени формализма, автономности и влияния. К числу представителей гражданского общества обычно относят зарегистрированные благотворительные организации, неправительственные организации, сообщества, женские организации, религиозные объединения, профессиональные ассоциации, профсоюзы, группы взаимопомощи, социальные движения, бизнес-ассоциации, союзы и общественные организации, выступающие в защиту чего-либо»<sup>2</sup>. Как видно из данного

<sup>1</sup> Гражданское общество // Гаджиев К. С., Траут Й. Федерализм : Энциклопедия. – М. : Издательство МГУ, 2000. – С. 60 – 61.

<sup>2</sup> What is civil society? / Centre for Civil Society, London School of Economics [Electronic resource]. – 1 March 2004. – Mode of access: [http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what\\_is\\_civil\\_society.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm) – Date of access: 07.06.2009.

определения, политические партии не являются субъектами гражданского общества, хотя некоторые представители его организаций и ассоциаций могут являться членами последних и активно участвовать в работе ряда государственных органов. Второе определение предлагается Женевским Центром по демократическому контролю над вооруженными силами (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF): «Гражданское общество – сфера, которая формально отлична от политического «тела» (государства) и государственной власти, с одной стороны, а также от непосредственного стремления к достижению собственной выгоды и императивов рынка, с другой»<sup>1</sup>.

Таким образом, гражданское общество – это самоорганизующаяся обособленная от государства и рынка (не участвующая в прямом управлении государством, борьбе за власть и непосредственном производстве) система социально-экономических, политических и культурных отношений, функционирующих в правовом режиме социальной справедливости, свободы, удовлетворения материальных и духовных потребностей человека как высшей ценности. Гражданское общество организуется после разделения сфер влияния между государством и гражданином. Несмотря на то, что гражданское общество имеет некоторые политические интересы, оно не участвует в непосредственной политической борьбе за власть, что в какой-то степени гарантирует установление политической стабильности. Являясь в целом выразителем общественного мнения, гражданское общество служит своеобразной формой проявления политической власти, представляя собой важный и мощный рычаг в системе «сдержек» и «противовесов».

Насколько же государство заинтересовано в существовании такой мощной самоорганизующейся социальной силы как гражданское общество? Если высшей целью существования государства является стремление к максимальному удовлетворению интересов и потребностей всех своих граждан, то ответ очевиден. Ведь основная функция гражданского общества заключается в наиболее полном удовлетворении материальных, социальных и духовных потребностей общества, и в этом отношении она полностью совпадает с таковой государства. В силу этого государство в высокой степени заинтересовано во взаимодействии с гражданским обществом, ведь (1) рождающиеся в обществе потребности и интересы столь многочисленны, столь разнообразны и дифференцированы, что практически государство не может иметь полной и адекватной информации о них. Гражданское общество через сеть добровольно образовавшихся негосударственных структур (объединений, организаций, ассоциаций, союзов, центров, клубов, фондов и т.д.) осуществляет информирование государства о наиболее насущных проблемах, потребностях и интересах граждан, удовлетворить которые можно лишь силами и средствами самого государства. В этом проявляется его демпфирующая функция, заключающаяся в способности

---

<sup>1</sup> Leigh I. Civil society, democracy and the law \ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF. – Working paper. – No. 130. – Geneva, January 2004. – P. 2.

снимать социальную напряженность в случаях достижения консенсуса между государством и гражданским обществом по наиболее острым вопросам социально-экономического развития.

Кроме того, (2) гражданское общество является для государства крупнейшим источником информации о состоянии общества, его интересах, настроениях, отношении к господствующей политической власти, а также (3) служит источником легитимности политической власти, поэтому контакты в той или иной мере государства с организациями гражданского общества являются неотъемлемой частью проводимой социальной политики.

В эпохи социально-экономических потрясений гражданское общество становится мощной социальной силой, поддерживающее государство. Однако в случаях, когда государство всячески игнорирует его позицию и чрезмерно стремиться выполнять функции подавления, гражданское общество становится силой противостоящей господствующему политическому строю, тем самым реализуя процедуру делегитимации государственной власти. И так происходит всегда, как только реально существующая структура политической власти пытается искусственно встроиться в институционализированные рамки не соответствующих ей политических отношений. Подобная коллизия провоцирует глубинный конфликт, сторонами в котором выступают государство и гражданское общество. В свою очередь это может послужить причиной возникновения социально-политической нестабильности<sup>1</sup>.

Из всего выше сказанного следует, что в теории государство заинтересовано в наличии мощного института гражданского общества, так как, с одной стороны, это валидный источник информации, с помощью которого осуществляется коррекция политических и социально-экономических процессов, протекающих в государстве, а с другой стороны — само гражданское общество в силу того, что это общество с развитыми внутренними экономическими, политическими, правовыми и культурными отношениями, в какой-то степени является инструментом реализации социально-политических программ, направленных на достижение социального прогресса и устойчивого развития.

Роль государства в формировании гражданского общества по этой причине может и должна быть конструктивной. Очевидно, что без широкой законодательной поддержки зарождающиеся институты гражданского общества будут носить стихийный, а в некоторых случаях и чреватый непредсказуемыми последствиями характер для государства, так как автономность и независимость составляющих его организаций не исключает непредсказуемость их действий. Поэтому логичными являются усилия государства, направленные на создание различных форм контроля за его

---

<sup>1</sup> Куреньков Д. Б. Региональный уровень в структуре политической власти как один из факторов неконфликтного развития общества при переходе от тоталитаризма к демократии // Международная научно-практическая конференция «Философия социального действия и перспективы демократии»: тезисы докладов. — Секция II. Эволюция политической власти в период социальной нестабильности / Ред. кол.: И.Ф. Горбунь, А.И. Зеленков и др. — Мн., 1994. — С. 40 — 41.

развитием. Однако данные формы контроля актуализируются не на основе известной кибернетической схемы «команда – реализация команды», а посредством установления взаимодействия по принципу «обратной связи», что детерминирует ее консенсуально-договорной характер.

Таким образом, наиболее продуктивными формами контроля за институтами гражданского общества становятся формы их поддержки и прямого взаимодействия с ними. К таковым можно отнести следующие: 1) регистрация организаций, оказание им консультативной помощи, создание благоприятных условий для их финансирования, грантовая и другая материальная поддержка; 2) создание государственных органов по поддержке гражданских инициатив; 3) участие организаций гражданского общества в различных советах и комиссиях, работающих при парламенте и правительстве; 4) создание постоянно действующего Форума неправительственных общественных организаций на государственном уровне; 5) отказ от авторитарного и тоталитарного вмешательства в процессы творчества культуры; 6) создания благоприятной социально-информационной среды для продуктивного конструирования многообразных субкультурных пространств; 7) практическая реализация моделей гражданского образования, направленных на формирование гражданской компетентности (способности ответственно и адекватно формулировать ответы на различного рода социально-экономические и политические стимулы в условиях функционирования гражданского общества и правового государства); 8) конструирование государственной идеологии, субъектом реализации которой будет являться гражданское общество; 9) формулирование национальной идеи как идеи гражданского общества, к которому следует стремиться; 10) стимулирование культуры корпоративной консолидации и установления прочных коммуникативных связей между различными информационными и культурными пространствами; 11) поддержка и развитие институтов местного самоуправления на различных уровнях; 12) предотвращение ситуации «информационной асимметрии» между государством и гражданским обществом и др.

*Щенников М. А.<sup>1</sup>*

### **Технологии политической коммуникации в сети Интернет**

Тема использования возможностей интернет-коммуникации в сфере государственного управления России становится все более актуальной. Ежедневное увеличение количества доступных в Сети русскоязычных информационных ресурсов привело к формированию канала действительно массовой коммуникации. Сегодня можно с уверенностью зафиксировать процессы как расширения Сети путем выхода в ее пространство новых

---

<sup>1</sup> Аспирант кафедры соціально-політичних теорій Ярославського Державного університету імені П. Г. Демидова



пользователей, так и интенсивного развития через улучшение качественных характеристик уже имеющихся ресурсов. Однако текущее состояние российской части глобальной сети еще не стало отдельной темой для анализа специалистов-политологов, в то время как уже полным ходом идет освоение этих ресурсов в политических целях. По сути дела начинается формирование нового обширного канала политического воздействия, динамика развития которого может перевернуть представления как о системе обеспечения политической деятельности, так и о традиционных инструментах государственного управления.

Мировые, в том числе и российские, сетевые технологии осуществления государственной коммуникации с обществом, по сравнению с традиционными средствами массовой коммуникации (далее СМК), обладают рядом положительных особенностей. Сами профессиональные политики – как зарубежные, так и российские – начали постепенно осознать возможности сетевых технологий.

Во-первых, интерактивность среды Интернет позволяет обеспечивать диалог с политическими обывателями, создавать обратную связь с ними в режиме «здесь и сейчас» (on-line конференции, тематические форумы, чаты).

Во-вторых, Интернет позволяет размещать более таргетированную информацию, т.е. нацеленную на определенную аудиторию. В среде онлайн благодаря средствам определения страны и города проживания конкретного пользователя (что определяется по IP-адресу пользователя) можно выстроить коммуникацию для конкретного населенного пункта и даже конкретного человека.

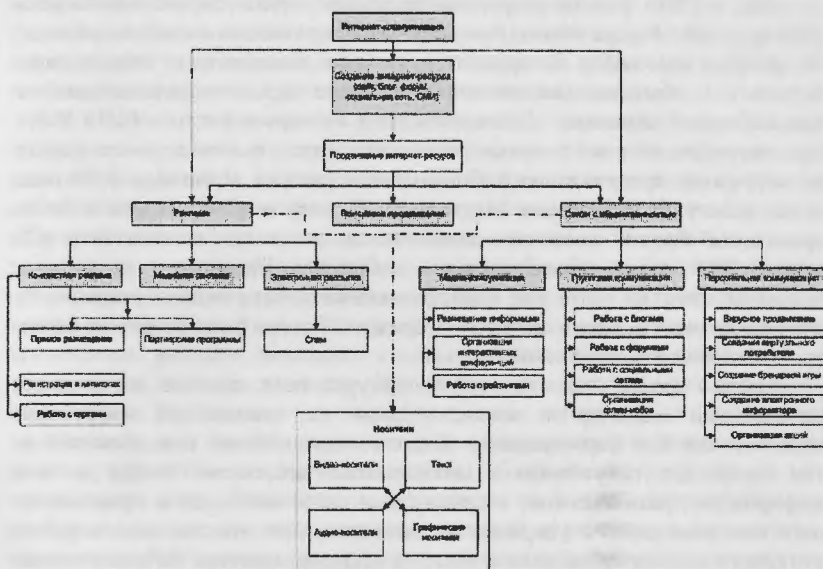
В-третьих, в Интернете возможно создать долговременные отношения «политическая кампания - общество». Используя специальные приемы и механизмы, можно вовлечь широкую общественность в эмоциональную среду.

В-четвертых, по сравнению с другими СМК Интернет позволяет за сравнительно меньшие деньги предоставлять и хранить большое количество информации, обеспечивая к ней быстрый доступ для неограниченного числа пользователей.

В-пятых, Интернет не только удобная коммуникационная площадка с наиболее активными представителями общества, но и инструмент проведения политологических и социологических исследований. Используя такие средства, как интерактивное анкетирование, опрос и др., можно получить данные о политических предпочтениях населения, реакции на то или иное государственное решение и пр.

Вместе с тем внедрение интернет-технологий в практику государственной коммуникации с общественностью сталкивается с определенными проблемами: отсутствием законодательного регулирования сети Интернет и нормативно-правовой регламентации интернет-деятельности; недостаточным техническим обеспечением участников коммуникации; низкой политической активностью «виртуального» гражданина и избирателя в силу своих социально-демографических

характеристик; консервативностью и нежеланием многих государственных деятелей самостоятельно внедрять новые информационно-коммуникационные технологии в свою деятельность.



Тем не менее, даже если субъект политического процесса не использует преимущества интернет-коммуникации, он должен заботиться о том, как представлен в Сети. Упоминание политического актора, его действий и поведения в электронных СМИ, обсуждение на интернет-конференциях - все это создает независимый от самого актора информационный фон, который может быть как положительным, так и отрицательным. И этим фоном необходимо управлять: если не активно (сюда относится проведение собственных интернет-мероприятий для достижения поставленных целей), то хотя бы ежедневно проводить мониторинг Сети и в случае необходимости своевременно предпринимать необходимые действия.

В политической интернет-коммуникации условно можно выделить два основных вида деятельности неразрывно связанных друг с другом – прямую рекламу и связи с общественностью (см. схему «Технологии интернет-коммуникации»). В большинстве случаев, оба направления деятельности **Технологии интернет-коммуникации.**

опираются на единый форпост – интернет-ресурс инициатора коммуникации, в роли которого классически выступает сайт, который позволяет дать наиболее полную информацию о предмете политической коммуникации.

Однако в настоящее время все большую популярность среди и государственных деятелей набирают ресурсы уровня Web 2.0: социальные сети, блоги, форумы.

Так, в США уже на старте президентской предвыборной кампании 2008 году сайт Барака Обамы был разработан и размещён в глобальной сети. На нём был весь набор инструментов, которые позволяли его посетителям встречаться, обмениваться мнениями, а также делать пожертвования на предвыборную кампанию. Оба претендента на первое место в США были активно зарегистрированы в популярных социальных сетях, велась активная работа по вирусному продвижению в видео-концентраторах. 7 октября 2008 года начал работу блог Дмитрия Медведева<sup>1</sup>. К тому моменту, когда в апреле 2009 года – было создано сообщество Президента России (на сайте livejournal.com); на сайте уже было размещено четыре видеоблога, две с половиной недели в дневнике президента России было опубликовано три с половиной тысячи комментариев.

Однако просто создание интернет-ресурса, если, конечно, он имеет скандальный характер и самостоятельно не становится достоянием общественности, недостаточно для формирования общественного мнения, а тем более, для побуждения к необходимым действиям. Чтобы привлечь внимание пользователей, размещенную, к примеру, на сайте необходимо использовать все возможности интернет-технологий: использовать все возможности гипертекста, использовать технологии рекламы и связей с общественностью. Не менее важно в данном случае и seo-оптимизация ресурса, его поисковое продвижение, а также популяризация ресурса в оффлайне.

Вместе с тем и прямая реклама и осуществление связей с общественностью могут эффективно работать на руку государственным политикам и без отправной точки в виде собственного интернет-ресурса. Средств прямой интернет-рекламы достаточно для продвижения политических идей и целей, «брендирования» политики, а также для информирования о значимых событиях. Коммуникационные же средства связи с общественностью в Сети позволяют выстроить комплексную систему продвижения необходимой идеи или актора, основываясь на использовании возможностей необходимого информационного поля.

Среди форм проведения прямых рекламных кампаний можно выделить контекстную рекламу и медийную.

Медийная реклама основывается на размещении с помощью различных носителей (текст, графика, видео, аудио) рекламных материалов на интернет-ресурсах, представляющих собой интерес в качестве площадки. По многим признакам медийная реклама аналогична оффлайн СМИ. Однако наличие у размещенного рекламного материала гиперссылки значительно расширяет возможности воздействия, позволяя не только ознакомиться с информацией, но и перенаправить пользователя

<sup>1</sup> URL: [http://community.livejournal.com/blog\\_medvedev/](http://community.livejournal.com/blog_medvedev/)

или информационную страницу для получения более подробной информации.

Как правило, медийная реклама имеет форму баннерной рекламы, которая ограничена не больше, чем реклама в журналах и газетах. С одной стороны, она максимально приближена к тексту, так что, читая текст самого объявления, рекламу не заметить невозможно. С другой стороны, в отличие от традиционной рекламы он всегда находится перед глазами.

В основе контекстной рекламы лежит принцип соответствия содержания рекламного материала содержанию интернет-страницы, на которой размещается данный материал. Контекстная реклама действует избирательно и отображается лишь тем посетителям интернет-страницы, интересы которых совпадает либо пересекается с тематикой предмета рекламы, а следовательно, являются его потребителями. Для определения соответствия рекламного материала странице интернет-сайта используется принцип ключевых слов. Благодаря использованию этого принципа контекстная реклама выражает взаимность интересов рекламодателя и пользователя, использующего Интернет для поиска интересующей информации. Контекстная реклама, как правило, вызывает больший отклик пользователей, чем медийная реклама, что выражается в более высоком уровне эффективности интернет-рекламы. Данный вид рекламы — это возможность для рекламодателя показывать своё рекламное сообщение более заинтересованному сегменту целевой аудитории, пользующейся Интернетом. Как правило, контекстные объявления размещаются не только в поисковых системах и каталогах, но и на сайтах партнёрах систем контекстной рекламы.

Как правило, поисковая реклама имеет форму текстовой рекламы. Исторически текстовая реклама возникла в Сети первой и выросла из обмена гиперссылками между дружественными сайтами. В настоящее время поисковая реклама, в ее стандартном понимании, представляет собой размещение на рекламной площадке текстовой ссылки на сайт заказчика рекламы. Несмотря на длительный промежуток существования, текстовая реклама и в настоящее время остается одним из самых стабильных и эффективных методов рекламы в Сети.

Особенно следует выделить такое средство рекламы как электронная почта, которая является весьма эффективной формой политической рекламы. Рассылка от имени политического актора «персональных» писем пользователям содержит достаточно большой объем информации и всегда адресована конкретному адресату. Кроме того, если в графе «от кого» в случае политической рекламы появляются неизвестные люди и компании (даже известные — письмо все равно будет уничтожено), то в случае политической рассылки в этой графе будет стоять имя политического актора (хотя пользователь Интернет обязательно где-то слышал). Одной из разновидностей почтовых рассылок является спам.

Другое направление интернет-коммуникации — связи с ответственностью — условно можно разделить на три основных формы.

Медиа-коммуникация - это любые отношения посредством виртуальных медиа, взаимодействие со средствами массовой информации посредством использования возможностей Сети. Здесь используются весь спектр методов работы со СМИ характерный в том числе и для аналогичной деятельности оффлайн: от рассылки пресс-релизов, создания на сайте специального раздела «для прессы», написания заказных статей и до создания собственного «независимого» Интернет-издания. Сюда же следует отнести организацию и проведение интерактивных онлайн-конференций, которые дают возможность выйти на прямой контакт с аудиторией, а затем поместить состоявшуюся дискуссию в общедоступный архив. В зависимости от целей пресс-конференции это может быть как обсуждение конкретной проблематики, так и интервью с представителями государственной власти (так, ежегодно проводилась Интернет-конференция с В.В.Путиным). Существуют Интернет-пресс-центры, которые представляют собой офис информационной службы, оборудованный для проведения конференций в режиме онлайн-видео по каналам Интернета. Они позволяют проводить интерактивные конференции, когда у журналиста или рядового гражданина даже из удаленного региона есть возможность задать вопрос и получить ответ ньюсмейкера в режиме реального времени.

Второй формой связей с общественностью в Интернете можно выделить групповую коммуникацию (коммуникацию с группами). Групповая коммуникация это отношения взаимодействия через Интернет с целевой аудиторией в виде тех или иных интернет-сообществ, т.е. всеми теми, кому необходимо донести информацию о политическом акторе, идее, программе. Субъект политики может либо самостоятельно сегментировать свою аудиторию на определенные группы либо обратиться к своим группам и с каждой из них проводить целенаправленные мероприятия, например такие, как: рассылка информации о изменениях в составе органов управления, приглашения на пресс-конференции, митинги и демонстрации, поздравление с праздниками. Однако наиболее значимой эта форма является для формирования необходимого информационного поля. Именно здесь ведется основная работа в среде Web 2.0: создание своих блогов и работа на сторонних, формирование различными методами общественного мнения в социальных сетях, участие в специализированных форумах и др.

Третья форма – персональная коммуникация – также направлена на работу с целевой аудиторией. Однако здесь работа ведется индивидуально с каждым интересующим пользователем. Здесь могут использоваться как средства, нацеленные на индивидуальную работу с конкретным пользователем, так и общие универсальные средства по индивидуальному воздействию. Сюда следует отнести такие технологии как, к примеру, вирусное продвижение, создание «брендовых» игр, виртуального избирателя, электронного информатора на основе искусственного интеллекта, организацию с помощью сетевых средств всевозможных

политических акций. Здесь же наиболее активно используются технологии прямой рекламы.

Таким образом, на сегодняшний день Интернет зарекомендовал себя как СМК, способное или частично заменить любой другой канал коммуникации государства и общества, или служить хорошим дополнением при проведении различных кампаний. Размещение информации в Сети уже включено в бюджеты многих политических деятелей. Особое внимание на развитие и использование этого информационного ресурса обращает Президент России Дмитрий Медведев. Так, он поручил чиновникам сделать сайты государственных служб более информативными и удобными.<sup>1</sup> Это произошло после того, как он прочитал жалобы пользователей на такие ресурсы в своем блоге.

Наиболее распространенной сейчас является онлайн представительство в виде сайта политического актора. На втором месте по популярности – статьи в Интернет-изданиях, заказываемые в основном политическими силами. Хотя на первый взгляд это не очень заметно, в действительности они присутствуют на многих новостных сайтах, и на них тратятся довольно значительные суммы. Третье место занимают интерактивные интернет-технологии, такие как блог, форум, Интернет-конференция, однако отставание ее от первых двух позиций достаточно велико, поскольку игровых здесь пока еще мало. Четвертое место занимает обычная реклама.<sup>2</sup>

*Черпеженко О. М.<sup>3</sup>*

### **Організація місцевого управління в Швейцарії та її особливості в аспекті федералізму**

Важливою характеристикою держави є форма державного устрою, яка втілює у собі способи її адміністративно - територіального поділу, а також особливості взаємодії центральних, регіональних та місцевих органів влади. Швейцарія є федеративною державою. Це та країна, де федералізм має, мабуть, найдавніші традиції, адже його закріплення зіграло суттєву роль в об'єднанні досить різномірних держав-кантонів у першу загальношвейцарську союзну державу в 1848 році.

В Швейцарії управління країною відбувається на трьох рівнях: на рівні Конфедерації з 1848 року (зокрема, питання зовнішньої політики та зовнішньоекономічної діяльності, оборони країни, економічної, енергетичної політики, транспорту, соціального страхування, правового регулювання в найважливіших сферах та ін.); на рівні 26 автономних кантонів (освітня та

<sup>1</sup> Медведев потребовал переделать сайты госструктур // Издание Rambler Media Group «LENTA.RU», URL: <http://lenta.ru/news/2009/04/24/site/> Дата обращения 24.04.2009.

<sup>2</sup> Головин Ю. А., Григорьев П. В., Щенников М. А. Новые политические технологии в современной России: монография / Ю. А. Головин, П. В. Григорьев, М. А. Щенников. - М.: ООО "НИПКЦ Восход-А", 2009. - С. 78.

<sup>3</sup> Здобувач кафедри державного будівництва, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

соціальна політика, питання будівництва та судочинства, тощо). При цьому кантони самостійно вирішують, який ступінь автономії вони передадуть на третій рівень, представлений найменшими структурними одиницями самоуправління - громадами.

Цей принцип розділення державних завдань, закріплений у статті 5а Федеральної Конституції, називають субсидіарністю. Його суть полягає у тому, що центральний орган влади має вирішувати тільки ті завдання, які не можуть бути ефективно реалізовані на регіональному або місцевому рівнях. Саме субсидіарність виступає засадничим принципом функціонування місцевої влади і передумовою регулювання взаємовідносин між Федерацією, кантонами та муніципалітетами на засадах взаємоповаги і підтримки.

Кожен кантон має свою законодавчу, виконавчу та судову владу. Законодавча влада кантону зосереджена в парламенті – Кантональній Раді, яка обирається мешканцями кантону. Парламентські вибори проводяться за пропорційною системою по виборчим округам, на які поділяється кантон. Виконавча влада належить Урядовій Раді, яка також є виборним органом. У кантональних урядах є представники різних політичних партій, однак у них відсутній поділ на правлячу коаліцію та опозицію. Кантональна адміністрація складається з різних департаментів - закордонних справ, юстиції, поліції, фінансів та ін. Як правило, кожен кантон має свій верховний суд, суд присяжних, апеляційний, господарчий та адміністративний суд. Інтереси кантонів у Федеральному Парламенті представляє Рада кантонів (кожен кантон представлений у цьому органі двома членами, а напівкантони – одним). Таке представництво дозволяє здійснювати вплив з боку відповідних регіонів на ухвалення загальнодержавних рішень.

Громади (муніципалітети) є найменшими політичними одиницями і мають різний статус. Вони об'єднують людей, що проживають на їх території, а також виконують різні політичні й адміністративні завдання. Ці утворення можуть називатися по-різному в залежності від кантону, на території якого вони розташовані: „гемен“, „ортсгемен“ у Гларусі, „комуна“ у Фрибурзі, Валлісі, Тессіні, „муніципальна комуна“ у Берні, Юрі, тощо.

У Швейцарії існує біля 3000 утворень низового рівня, які об'єднують від 400 000 до 35 мешканців. Однак крім кількісних відмінностей, існують відмінності й у їх типах. Крім традиційних видів громад, швейцарські дослідники вирізняють й так звані „буржуазні“. До останніх належать ті, які крім загальних функцій, здійснюють розпорядження своїми продуктами, надаючи їх мешканцям у вигляді грошей, деревини, овочів, тощо. Такі муніципалітети значно відрізняються від інших за рівнем благоустрою і виконують функції соціального захисту, охорони здоров'я, дорожнього забезпечення.

Найважливіші питання, які стосуються громади, вирішуються безпосередньо її мешканцями. Вважається, що швейцарець у першу чергу – член громади, потім - кантону і наостанок - громадянин Швейцарії. В деяких муніципалітетах існує Громадська Асамблея (збори громади), яка збирається для вирішення різноманітних місцевих справ (прокладання нової вулиці,

ухвалення питань щодо фінансових проєктів). Виконавча влада належить місцевій раді (Раді громади), яку обирає громадська асамблея. При цьому виборчі права надаються тільки швейцарцям, які постійно проживають на території муніципалітету. Місцева рада виконує громадські справи, реалізує надані конфедеративними та кантональними законами повноваження, підтримує спокій та порядок на відповідній території. Якщо громада занадто велика для таких асамблей, в ній створюється Громадський парламент. Інколи громади об'єднуються в асоціації з метою більш ефективного спільного вирішення певних проблем, які стосуються одночасно кількох муніципалітетів.

Автономія громад була гарантована на рівні Федеральної Конституції тільки з 2000 року, однак кантональним законодавством цей принцип закріплений досить давно. При цьому деякі кантони надають своїм громадам досить широку автономію, а інші діють переважно централізовано. Положення щодо місцевої автономії часто включаються не лише в кантональні закони, а й закріплюються в особливих кантональних статутах.

Серед найбільш важливих предметів відання громад можна визначити фінансове й адміністративне управління, освіту, соціальне забезпечення, електро- та водопостачання. Останнім часом за громадами почали закріплювати повноваження у таких галузях, як захист навколишнього природного середовища, спорт, дозвілля, культура. Фінансове управління здійснюється спочатку фінансовими комісіями муніципалітету, а потім кантональною адміністрацією у вигляді бухгалтерського нагляду. Суттєва особливість місцевого управління – це фіскальний суверенітет громад, адже доходи від податків і зборів, як правило, складають більшу частину місцевих фінансових коштів. Органи місцевого самоврядування самостійно приймають фінансові рішення, можуть вводити податки у процентному відношенні від кантональних платежів. У результаті цього державний бюджет ділиться приблизно на три рівні частини: третина належить Федерації, третина – кантонам, третина – громадам.

У підсумку слід зазначити, що особливості місцевого управління в аспекті швейцарського федералізму полягають не тільки у забезпеченні автономії, самоврядності та ідентичності територіальних одиниць, чіткому розподілі завдань між конфедерацією, кантонами та муніципалітетами, а й у реальному праві місцевих спільнот самостійно здійснювати управлінські функції і відігравати значну роль у здійсненні державної політики.

*Бичков І. Г.<sup>1</sup>*

### **До питання про розвиток конституційного судочинства в Україні**

Становлення конституційної юстиції в Україні, безумовно, є важливою складовою процесів наближення нашої держави до світових стандартів

<sup>1</sup> Суддя Краснолучського міського суду Луганської області.



демократії. Перебуваючи на одному з початкових етапів цього тривалого шляху потрібно зважено відноситись до оцінки здобутків, адже не всі вони можуть бути оцінені однозначно, але важливим є насамперед виявлення помилок та упущень з метою забезпечення можливості оминати їх у подальшому.

У роботах присвячених проблематиці захисту конституцій досить часто розрізняються поняття "конституційного судочинства" та "конституційного контролю", "конституційної юстиції", "конституційного правосуддя", тощо. При цьому наводяться аргументи на користь відмінності цих категорій та доводиться їх різний обсяг. Як наслідок, використовуються різні підходи до періодизації виникнення та становлення органу влади, наділеного компетенцією здійснювати відповідні функції.

Так, перші історичні форми виникнення конституційної юстиції досить часто пропонується шукати ще за часів становлення й розвитку органів державної влади у країнах стародавньої цивілізації: Стародавньої Греції або Римської імперії – коли судові органи розглядали спори між правителями.

Виникнення конституційного контролю пов'язується із існуванням початкових форм конституційного розгляду у Франції з середини XIII століття; запровадженням судово-конституційного розгляду в XVII ст. у Португалії (Кодекс Філіпа (Philips Code)).

Аналогічно загальним терміном упровадження конституційного контролю пропонується вважати всю епоху середньовіччя, прикладом чого може бути діяльність Тасмпої ради у Великій Британії у XVII ст., що визнавала закони законодавчих зборів (легіслатур) американських колоній не чинними у випадку, якщо вони суперечили законам англійського парламенту або загальному праву.

Як бачимо, підходи можуть бути досить різними, але незалежно від використання того чи іншого терміну ("конституційне судочинство", "конституційний контроль", "конституційна юстиція", "конституційне правосуддя") по суті мова іде про відшукання перших історичних механізмів вирішення конфліктів в системі державної влади та обстоювання засадничих принципів та норм права, що в сучасному суспільстві традиційно знаходять своє закріплення у конституції країни.

Україна протягом розвитку своєї державності безумовно також тією чи іншою мірою наближувалась до відповідних процесів. Вже у першій Конституції гетьмана П. Орлика 1710 року йшлося про обов'язок "самодержців" "не противляться піддати свої рішення розсуду і схваленню" та інші механізми убезпечення від свавілля правителів. За радянських часів конституційний контроль здійснювався вищими представницькими органами державної влади безпосередньо або за допомогою створюваних органів загальної компетенції (п. "г" ст. 14 Конституції СРСР 1936 року; п. 11 ст. 73 Конституції СРСР 1977 року). Зрозуміло, що за умов відсутності реально діючої конституції та нереалізованості принципу розподілу влади, запровадження принаймні якихось механізмів стороннього контролю за владою не є необхідним, адже остання є єдиною і неподільною, та здатна

вирішувати будь-які конфлікти за допомогою звичайних адміністративних заходів та примусу. Тому у найбільш наближеному до сучасного розумінні становлення конституційного судочинства відбувалося по мірі розгортання реальних процесів конституційного будівництва в Україні.

Передвісником відповідних процесів стало формування у квітні 1990 року Комітету конституційного нагляду СРСР, який за півтора роки свого існування встиг прийняти низку важливих для свого часу рішень. Так, на підставі висновків цього комітету Рада Міністрів СРСР скасувала близько 30 рішень, що забороняли прописку у великих містах, були прийняті рішення, присвячені питанням громадянства та поновленню прав людини у сфері праці та зайнятості, встановлено неконституційність визнання особи винною у вчиненні злочину без розгляду справи судом, тощо.

Проголошення незалежності України поряд із обранням курсу на розбудову демократичної, соціальної, правової держави визначило нові перспективи формування в Україні інституту влади, який би був здатний забезпечити захист конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина. Так, вже Законом УРСР від 24.10.1990 р. "Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР" було передбачено утворення Конституційного Суду Української РСР (стаття 112). На виконання зазначених норм Конституції 03.06.1992 р. було прийнято Закон України "Про Конституційний Суд України", яким вперше в історії незалежної України було визначено правовий статус та завдання Конституційного Суду України, як незалежного органу в системі судової влади, покликаного забезпечувати відповідність законів, інших нормативних актів органів законодавчої і виконавчої влади Конституції України, охорону конституційних прав та свобод особи. Але тоді Верховна Рада не змогла затвердити склад суду, обравши тільки голову, а після ухвалення нової Конституції, 16.10.1996 р. було прийнято новий Закон "Про Конституційний Суд України", яким було передбачено, що Конституційний Суд України починає приймати конституційні подання і конституційні звернення до розгляду починаючи з 1 січня 1997 року.

З початку своєї діяльності і до сьогодні діяльність Конституційного Суду перебуває в епіцентрі складних політичних протистоянь, що до речі цілком відповідає його призначенню, та пов'язане з високою конфліктністю моделі влади, закладеної у чинній Конституції, низьким рівнем політичної культури владної еліти та недостатньою розвиненістю інститутів контролю влади з боку громадянського суспільства. В таких умовах діяльність Конституційного Суду не може бути повністю позбавленою елементів політичного впливу, тиску, різного роду домовленостей та в кінцевому рахунку гарантувати неупереджений розгляд всіх без виключення справ, не зважаючи на закріплення різних правових механізмів, що мають гарантувати таку неупередженість. Останнє, власне, не є недоліком закріпленої моделі цього інституту та організаційних форм його діяльності, адже по суті воно лише відображає об'єктивні характеристики українського суспільства та його організації.

Резюмуючи викладене відзначимо, що розвиток конституційного судочинства в Україні на нашу думку є тісно пов'язаним перш за все із історією конституціоналізму та розбудовою останнього у контексті загальноєвропейських цінностей та інститутів, а отже ефективна діяльність Конституційного Суду України, поряд із вдосконаленням правового регулювання цього інституту, значною мірою залежить і від цілого комплексу інших факторів, які характеризують утвердження принципів права, що має стати основоположним механізмом організації суспільства в нашій країні.

<i>Битяк Ю. П.</i> Вступне слово .....	3
<i>Серьогіна С. Г.</i> Конституційна реформа в Україні як засіб покращення моделі державного і муніципального управління .....	5
<i>Барабаш Ю. Г.</i> Гарантії додержання Конституції при проголошенні всеукраїнського референдуму за народною ініціативою .....	7
<i>Колісник В. П.</i> Підстави конституційно-правової відповідальності уряду та строки розгляду програми його діяльності в українському парламенті... 10	
<i>Веніславський Ф. В.</i> Забезпечення стабільності конституційного ладу України в процесі конституційного реформування .....	12
<i>Бодрова І. І.</i> Проблеми демократизації виборів Президента України .....	14
<i>Данильян О. Г.</i> Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах та можливості його застосування в Україні..... 16	
<i>Любченко П. М.</i> Проблеми кадрового забезпечення органів публічної влади України .....	19
<i>Соляник К. Є.</i> Правова основа діяльності Верховної Ради України..... 21	
<i>Яковюк І. В.</i> Європейська інтеграція як фактор державно-правового розвитку України .....	23
<i>Максимов С. І.</i> Фундаментальні основи правової культури державного службовця .....	26
<i>Задихайло Д. В.</i> Ефективність конституційно-правового регулювання соціально-економічних відносин .....	29
<i>Скакун О. Ф.</i> Щодо поняття «державна влада»..... 32	
<i>Стешенко Т. В.</i> Місцеві вибори – одна з головних форм безпосередньої демократії .....	36
<i>Совгіря О. В.</i> Проблеми правового регулювання статусу парламентської більшості (коаліції) в Україні .....	37
<i>Колісник О. В.</i> Проблеми вдосконалення правової основи організації та діяльності органів судової влади .....	40
<i>Константин О. В.</i> Щодо пріоритетів забезпечення ефективного судочинства в Україні .....	42
<i>Зимогляд В. Я.</i> Феномен громадянськості в умовах становлення місцевого самоврядування..... 45	
<i>Герасіна Л. М., Панов М. І.</i> Особливості конгресійної системи США в аспекті перспектив реформування української державності .....	47
<i>Гетьман І. В.</i> Референдум як форма безпосередньої демократії: сутність, актуальні проблеми та шляхи їх вирішення .....	49
<i>Гаращук В. М.</i> Правова культура службовців органів місцевого самоврядування .....	52
<i>Воронов М. М.</i> Питання реалізації форм безпосередньої демократії у статуті територіальної громади міста Харкова .....	53
<i>Болдирєв С. В.</i> Деякі проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні .....	55
<i>Богачова Л. Л.</i> Нормативні акти органів виконавчої влади .....	57

<i>Воронова І. В.</i> Актуальні питання взаємовідносин міської ради і районних у місті рад .....	60
<i>Ставицька О. В.</i> Пропорційна виборча система як чинник конфліктів між суб'єктами влади .....	62
<i>Даугуль В. Я.</i> Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації державної політики .....	64
<i>Головин Ю. А.</i> Политическая безопасность как важный фактор укрепления российской государственности .....	66
<i>Чуйко З. Д.</i> Актуальні питання інституційного механізму забезпечення національної безпеки України .....	71
<i>Сковиков А. К.</i> Современные тенденции в молодежной политике Российской Федерации .....	73
<i>Бойко А. П.</i> Социальные коммуникации в молодежной политике России .....	75
<i>Головащенко О. С.</i> Соціальна держава на сучасному етапі розвитку .....	79
<i>Кельчина Н. В.</i> Некоторые проявления гендерной политики в российских СМИ .....	86
<i>Буренко В. И.</i> Государство как феномен политической культуры .....	89
<i>Онупрієнко А. М.</i> Місцева влада в умовах конституційної реформи .....	96
<i>Сахань О. М.</i> До питання правового регулювання місцевого самоврядування в Україні .....	98
<i>Россіхіна Г. В.</i> Деякі проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів .....	100
<i>Бондаренко І. М.</i> Деякі проблеми формування доходів місцевих бюджетів .....	102
<i>Челомбітько Л. В.</i> Напрямки вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні в аспекті забезпечення принципу гласності .....	104
<i>Фролов О. О.</i> Гарантії місцевого самоврядування в аспекті Європейської хартії місцевого самоврядування .....	106
<i>Червякова О. Б.</i> Щодо інформаційних функцій державного управління .....	107
<i>Бойко І. В.</i> Інформація в державному управлінні .....	109
<i>Шукліна Н. Г.</i> Методика викладання конституційного права на сучасному етапі .....	111
<i>Уркевич В. Ю.</i> Про систему органів державного регулювання сільського господарства України .....	113
<i>Глібо С. В.</i> Вплив правових засобів грошово-кредитної політики Національного банку України як особливого центрального органу державного управління на банківську діяльність .....	115
<i>Задихайло О. А.</i> Адміністративно-правове регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері культури .....	117
<i>Коваленко Л. П.</i> Проблема прав людини і громадянина в галузі охорони довкілля у місцевому самоврядуванні .....	119
<i>Чемсак Ю. В.</i> Висока якість виборчих процедур – шлях до реалізації народного суверенітету .....	121
<i>Набока І. В.</i> Правова форма діяльності постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування .....	123

<i>Швайка І. О.</i> Державницька теорія місцевого самоврядування – концептуальна основа розвитку місцевого рівня організації влади .....	125
<i>Погребняк Н. С.</i> Чинники ефективної діяльності апарату Верховної Ради України .....	127
<i>Петришина М. О.</i> Правова форма діяльності органів місцевого самоврядування .....	129
<i>Воднік В. Д.</i> Роль місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у забезпеченні прав дітей .....	130
<i>Проневич О. С.</i> Гмінна (міська) сторожа як прояв муніципалізації поліцейської діяльності в Республіці Польща .....	132
<i>Гудзь Т. І.</i> До питання про доцільність муніципальної поліції: британський досвід .....	135
<i>Сидоренко О. О.</i> Роль Центральної виборчої комісії у забезпеченні підготовки та проведення місцевих виборів .....	137
<i>Погрібний Д. І.</i> Про особливості правового забезпечення діяльності Фонду державного майна .....	138
<i>Медвідь М. М.</i> Аналіз пропозицій експертів Національної жандармерії Франції щодо вирішення проблем будівництва внутрішніх військ МВС України .....	140
<i>Лукаш С. Ю., Белашова Т. В., Носков О. А.</i> Щодо можливостей українського суспільства бути суб'єктом демократичної модернізації ..	143
<i>Григорьев П. В.</i> Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией в государственном секторе России .....	145
<i>Гайдамака І. О.</i> Правовий режим у системі поділу права на галузі .....	148
<i>Берченко Г. В.</i> Історія розвитку ідеї громадянського суспільства .....	150
<i>Гантмиро Т.</i> Манипулирование общественным сознанием в ходе этнополитического конфликта в Чеченской Республике .....	152
<i>Задихайло Д. Д.</i> Сучасні функції держави в контексті модернізації конституційно-правового регулювання .....	159
<i>Коваленко М. Г.</i> Організаційно-правові моделі реєстрації виборців .....	162
<i>Дан-Чин-Ю Е. Ю.</i> Политическая активность граждан как условие развития местного самоуправления .....	165
<i>Агеев Г. В.</i> Трансформация политической системы Российской Федерации с учетом интересов политической элиты .....	167
<i>Варфоломеев М. А.</i> Обеспечение национальной безопасности как гарант сохранения суверенитета Российского государства .....	169
<i>Лялюк О. Ю.</i> Проблеми удосконалення демографічних основ організації діяльності місцевих рад .....	173
<i>Киян М. Ш., Окладна М. Г.</i> Історичний досвід втілення конституційних засад захисту прав людини .....	176
<i>Овдієнко Я. О.</i> До питання про введення в дію Конституції Автономної Республіки Крим .....	178
<i>Семко С. О.</i> Організаційні форми роботи Рад комун Італії .....	180
<i>Сич М. А.</i> Взаємовідносини органів прокуратури з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування .....	182

<i>Супрун В. М.</i> Теоретико-правова розробленість категорії "інформаційний суверенітет" у сучасній юридичній науці .....	184
<i>Черкасов М. М.</i> Інститут контрасигнатури як гарантія демократії та законності в Україні .....	186
<i>Тимошевська І. П.</i> Участь у цивільному процесі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як форма захисту прав і свобод людини і громадянина .....	188
<i>Баронін Д. Б.</i> До проблеми відмежування спорів адміністративної юрисдикції від цивільно-правових та господарсько-правових спорів ...	191
<i>Данилів В. Я.</i> Про участь органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в земельних правовідносинах, що виникають при створенні фермерських господарств .....	193
<i>Письменна К. С.</i> Питання ефективності системи організаційно-господарського впливу на розвиток вітчизняного суднобудування .....	195
<i>Семенішин А. В.</i> Питання реформування органів державної влади у контексті забезпечення оборонно-промислової політики .....	198
<i>Сендецька Т. В.</i> Класифікація інтерпретаційно-правових актів .....	200
<i>Кайдашов В. С.</i> Окремі правові питання державного управління сільським господарством .....	202
<i>Карпенко М. М.</i> Роль органів місцевого самоврядування у становленні фермерських господарств .....	204
<i>Лайкова М. С.</i> До проблеми адміністративної відповідальності за порушення антимонопольного законодавства .....	207
<i>Клочко М. І.</i> Удосконалення юридичної термінології – невід'ємний елемент правової реформи в Україні .....	209
<i>Саннікова М. В.</i> Деякі проблеми використання земель загального користування в населених пунктах на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування .....	211
<i>Масляєва К. В.</i> Адекватність використання погодження та надання дозволів у сфері фінансових послуг України .....	213
<i>Пчелін В. Б.</i> Адміністративний акт та його роль у державному управлінні .....	215
<i>Черкас М. Є.</i> Функції правосвідомості в правовому регулюванні .....	218
<i>Сиром'ятникова В. Д.</i> Громадський контроль за законністю в адміністративній діяльності ОВС України .....	220
<i>Сакаджи К. Б.</i> Деякі аспекти державно-правового регулювання у сфері застосування засобів захисту сільськогосподарських рослин .....	223
<i>Власюк С. М.</i> Правове забезпечення запобігання шкідливим діям вод .....	225
<i>Прийма С. В.</i> Види тлумачення норм права за ступенем відповідності змісту і тексту правового акта .....	227
<i>Зінчук А. В.</i> До питання про сутність економічної функції держави .....	229
<i>Сивицький А. В.</i> Роль государства в процессе формирования гражданского общества .....	231
<i>Щенников М. А.</i> Технологии политической коммуникации в сети Интернет .....	235

<b>Чернеженко О. М.</b> Організація місцевого управління в Швейцарії та її особливості в аспекті федералізму.....	241
<b>Бичков І. Г.</b> До питання про розвиток конституційного судочинства в Україні .....	243



*Наукове видання*

**ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

**Матеріали міжнародної науково-практичної  
конференції  
м. Харків, 21 травня 2009 р.**

Підписано до друку з оригінал-макета 02.07.2009.  
Формат 60x90 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. Арк. 11,5. Обл.-вид. арк. 12,4  
Тираж 120 прим.

Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009