

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

**СУЧАСНИЙ
КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ
ТА КОНСТИТУЦІЙНА
ЮСТИЦІЯ**

*Матеріали
Міжнародної науково-практичної
конференції*

Жовтень — 2000

Одеса
"Юридична література"
2001

ББК 67.80я431
С 916
УДК 342(063)

Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Жовтень, 2000 / За редакцією С. В. Кивалова, М. П. Орзіх. — Бібліотека журналу "Юридичний вісник". — Одеса: Юридична література, 2001. — 336 с.

Матеріали містять доповіді та наукові повідомлення, які надані Оргкомітету Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої проблемам сучасного конституціоналізму та конституційній юстиції, а також Привітання учасникам конференції, Рекомендації, які прийняті конференцією на адресу державних органів та громадських організацій країн, представники яких взяли участь у роботі конференції.

Робочі мови конференції: українська, російська, англійська, німецька. Матеріали, які надані англійською та німецькою мовами, перекладені на українську мову відділом міжнародних зв'язків ОНЮА.

Рекомендуються народним депутатам та депутатам місцевих рад, практичним працівникам органів виконавчої та судової влади, правоохоронних органів, а також студентам, аспірантам, професорсько-викладацькому складу вищих навчальних закладів.

Рекомендовано до друку Вченою радою Одеської національної юридичної академії (далі за текстом: ОНЮА) 11 грудня 2000 р. (протокол № 4).

Современный конституционализм и конституционная юстиция: Материалы Международной научно-практической конференции. Октябрь, 2000 / Под редакцией С. В. Кивалова, М. Ф. Орзих. — Библиотека журнала "Юридический вестник". — Одесса: Юридична література, 2001. — 336 с.

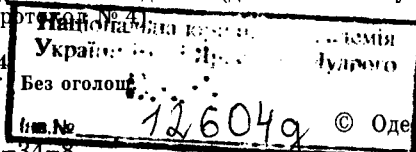
Материалы содержат доклады и научные сообщения, которые представлены Оргкомитету Международной научно-практической конференции, посвященной проблемам современного конституционализма и конституционной юстиции, а также Приветствия участникам конференции, Рекомендации, принятые конференцией в адрес государственных органов и общественных организаций стран, представители которых приняли участие в работе конференции.

Рабочие языки конференции: украинский, русский, английский, немецкий. Материалы, представленные на английском и немецком языках, переведены на украинский язык отделом международных связей ОНЮА.

Рекомендуются народным депутатам и депутатам местных советов, практикеским работникам органов исполнительной и судебной власти, правоохранительных органов, а также студентам, аспирантам, профессорско-преподавательскому составу высших учебных заведений.

Рекомендовано к печати Ученым советом Одесской национальной юридической академии (далее по тексту: ОНЮА) 11 декабря 2000 г. (протокол № 4).

1203020100—024
С 7694—2001



ISBN 966-7694-34-8

ODESSA NATIONAL ACADEMY OF LAW

MODERN CONSTITUTIONALISM and CONSTITUTIONAL JUSTICE

*Materials
of International Theoretical and Practical
Conference*

October — 2000

Odessa
"Juridical Literature Publishers"
2001

Modern Constitutionalism and Constitutional Justice: Materials of International Theoretical and Practical Conference. October, 2000 / Edited by S. Kivalov, M. Orzikh. — "Law Herald" library. — Odessa: Juridical Literature Publishers, 2001. — 336 pages.

The materials include reports and presentations, submitted to the Organization committee of International Theoretical and Practical Conference, devoted to modern constitutionalism and constitutional justice. The materials also include Greetings to the participants and Recommendations for government and non-government organizations of countries, represented at the conference.

Working languages of the conference are Ukrainian, Russian, English, German. Materials in English and German were translated into Ukrainian by the staff of Department of International Relations of Odessa National Academy of Law.

The materials are recommended for reading by National Deputies of Ukraine, Deputies of local councils, civil servants, judges, officers of law-enforcement bodies, students, post-graduate students, faculty members of higher educational establishments.

Recommended for publication by Academic Council of Odessa National Academy of Law, December 11, 2001 (Record N 4).

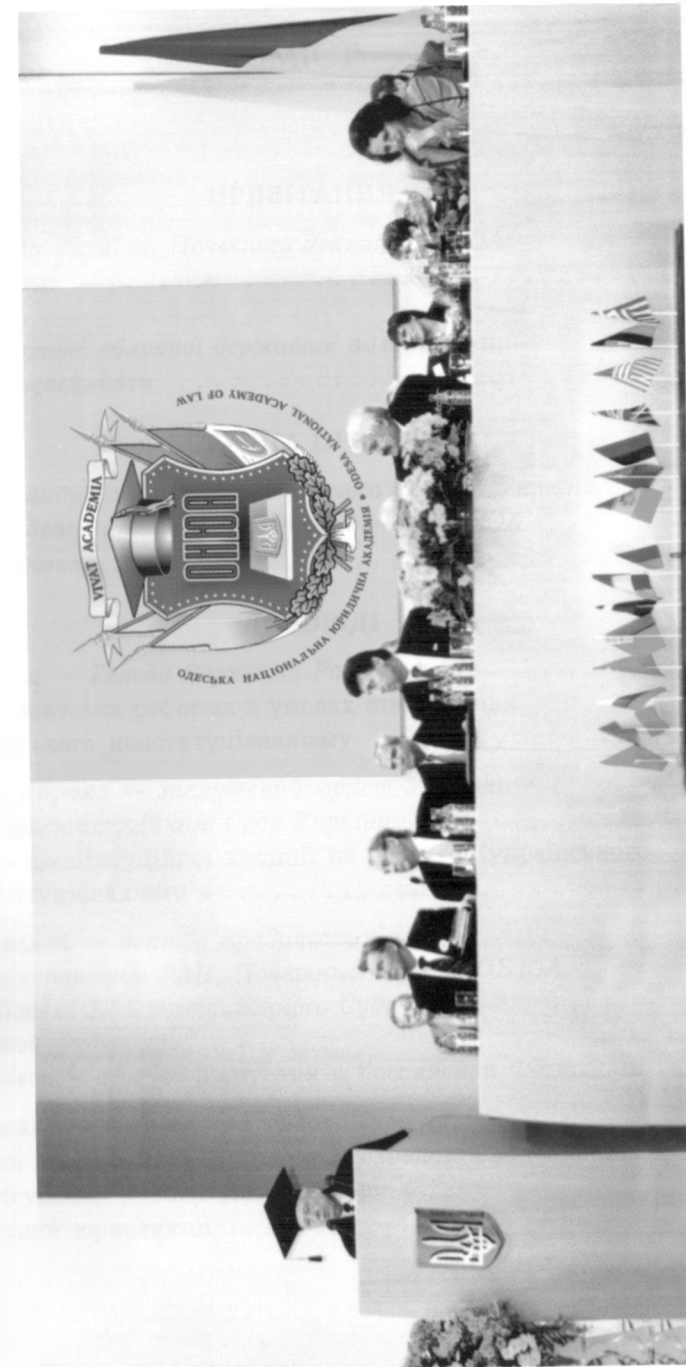
Gegenwärtiges Konstitutionalismus und, Verfassungsgerichtsbarkeit: Materialien der internationalen wissenschaftlich-praktischen Konferenz. Oktober, 2000 / Unter der Redaktion von S. W. Kiwalow und von M. F. Orsich. — Bibliothek der Zeitschrift "Juriditscheskiy Vestnik". — Odessa: Juristische Literatur, 2001. — 336 S.

Diese Materialien enthalten Vorträge und wissenschaftliche Referate ebenfalls Grussreden, die wurden von den Teilnehmern dem Veranstaltungsausschuss der internationalen wissenschaftlich-praktischen Konferenz vorgestellt. Hier gibt es auch die Emphelungen von der Konferenz zu den Staatsorganen und zu den Gesellschaftsorganisationen der Teilnehmerländer dieser Konferenz.

Die Arbeitssprachen der Konferenz waren Ukrainisch, Russisch, Englisch, Deutsch. Materialien in englischer und deutscher Versionen wurden ins Ukrainisch von der Abteilung für interantionale. Beziehungen der Odessaer Nationalen Rechtsakademie übersetzt.

Materialen sind für Volksabgeordneten und Abgeordneten der Verwaltungsräte, für Angestellte der Staatsorgane und des Innenministeriums, für Richter auch für Studenten, Aspiranten, Professoren, Lektoren der Hochschulen bestimmt.

Das ist zur Veröffentlichung von Wissenschaftlichem Rat der Odessaer Nationalen Rechtsakademie empfohlen. 11 December 2000 (Protokoll Nr.4).



Президія конференції

ЗМІСТ

ПРИВІТАННЯ:

<i>Президента України, Почесного доктора ОНЮА</i> Л. Д. Кучми	15
<i>Голови Одеської обласної державної адміністрації</i> С. Р. Гриневецького	16

ВСТУПНА ПРОМОВА

<i>доктора юридичних наук, заслуженого юриста України, народного депутата України, президента ОНЮА</i> С. В. Ківалова	18
---	----

ДОПОВІДІ

<i>І. С. Плющ — Голова Верховної Ради України</i> Парламентська реформа в умовах становлення українського конституціоналізму	24
<i>В. Є. Скомороха — заслужений юрист України, Голова Конституційного Суду України</i> Вплив конституційної юстиції на розвиток українського конституціоналізму	27
<i>М. В. Баглай — доктор юридических наук, член-корреспондент РАН, Почетный доктор ОНЮА, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации</i> О правовом статусе республик в Российской Федерации . . .	35
<i>Л. Ф. Бойко — заслужений юрист України, Почесний доктор ОНЮА, Голова Верховного Суду України</i> Застосування конституційних норм судами загальної юрисдикції	47

Ю. Харбіш — доктор права, директор Баварської Школи управління (Німеччина) Конституція та конституційна юрисдикція в Німеччині	54
Д. М. Притика — кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, Почесний доктор ОНЮА, Голова Вищого арбітражного суду України Вищі спеціалізовані суди як конституційна гарантія демократизації судової влади	63
П. А. Барбалат — Председатель Конституционного Суда Республики Молдова Пересмотр Конституции Республики Молдова: перспективы и проблемы	69
В. Ф. Опришко — доктор юридичних наук, член — корреспондент НАН України, директор Інституту законодавства Верховної Ради України Конституційне реформування законодавчої діяльності	76
О. Л. Копиленко — доктор юридичних наук, радник Голови Верховної Ради України Проблема національного досвіду в здійсненні парламентської реформи	78
У. Лыхмус — Председатель Конституционного Суда Эстонии Развитие конституционализма в Эстонии	81
М. О. Потебенько — державний радник юстиції України, заслужений юрист України, Почесний доктор ОНЮА, Генеральний прокурор України Роль прокуратури у правовій охороні конституційного ладу України	92
Е. Оллок — доктор права, Почесний доктор ОНЮА, проректор Букінгемського університету (Велика Британія) Політико — правові особливості британського конституціоналізму	99
С. Р. Станік — кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, міністр юстиції України Правова культура — обов'язкова складова українського конституціоналізму	103

Г. А. Василевич — профессор, Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь Актуальные вопросы развития конституционной юстиции в Республике Беларусь	116
А. Г. Тиковенко — судья Конституционного Суда Республики Беларусь Конституционный Суд Республики Беларусь в механизме разделения властей	118
В. Г. Гончаренко — доктор юридичних наук, державний радник юстиції 3 класу, заслужений діяч науки і техніки України, ректор Інституту Генеральної Прокуратури України С. Л. Лисенков — кандидат юридичних наук, проректор Інституту Генеральної Прокуратури України Статус прокуратури в конституціях зарубіжних країн та України	123
В. О. Євдокимов — кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, Голова Вищої ради юстиції України, Голова Співки юристів України Розвиток українського конституціоналізму та державно-правова реформа	126
М. П. Орзіх — доктор юридичних наук, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри конституційного права ОНЮА Сучасний конституціоналізм — мета конституційної реформи в Україні	133

НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ

[1]* М. І. Малишко — кандидат юридичних наук, професор Київського національного університету культури і мистецтв Стан і розвиток сучасного конституціоналізму та форми охорони конституцій	142
[1] П. П. Музиченко — кандидат юридичних наук, професор кафедри історії держави і права ОНЮА Конституційні норми в джерелах права на українських землях у XVI ст	145

[2] В. Р. Барский — ассистент кафедры конституционного права ОНЮА Совершенствование законотворческого процесса как тенденция современного конституционализма в Украине.....	151
[2] В. Л. Зубко — доктор права, Свободный международный университет Республики Молдова Исключительные случаи неконституционности правовых актов.....	157
[1] И. Д. Слиденко — директор Киевского МП "Консалтинг ЛТД" Конституционализм и толкование конституции	164
[2] В. И. Матиенко — инспектор отдела международных связей ОНЮА Особенности нормативно-правового содержания новой Конституции Швейцарской Конфедерации.....	166
[2] Н. В. Мишина — ассистент кафедры конституционного права ОНЮА Акты органов конституционного правосудия как источник муниципального права в Украине и в США	173
[1] А. И. Некрасов — кандидат философских наук, доцент кафедры социальных теорий ОНЮА Конституция Украины и гражданское общество	176
[2] А. Р. Крусян — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права ОНЮА Характер (виды) взаимодействия субъектов публичной власти на местном уровне в системе современного конституционализма	178
[2] М. О. Баймуратов — доктор юридических наук, профессор кафедры международного права та міжнародних відносин ОНЮА Становлення колективних форм співробітництва органів локальної демократії в сучасному українському конституціоналізмі	182

[2] Ю. Ю. Сосновских — заместитель прокурора Приморского района г. Одессы Конституционная регламентация правового статуса территориальной громады в Украине: теоретические и институциональные аспекты	190
[2] Ю. Ю. Бальций — ассистент кафедры конституционного права ОНЮА Конституционно-правовое регулирование деятельности должностных лиц местного самоуправления	195
[2] А. С. Орловский — старший преподаватель кафедры государственного управления и права Одесского филиала Украинской Академии управления при Президенте Украины Конституционное регулирование статуса органов самоорганизации населения в Украине	200
[3] Б. А. Пережняк — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституційного права ОНЮА Конституційно-правові основи державного керівництва розбудовою у соціально-культурній сфері	203
[3] В. М. Марчук — асистент кафедри конституційного права ОНЮА Конституційно-правові засади державної молодіжної політики в Україні	214
[3] О. М. Алікова — асистент кафедри конституційного права ОНЮА Конституційно-правове регулювання розвитку фізичної культури та спорту в Україні	219
[1] Р. В. Чернолуцкий — аспирант кафедры международного права и международных отношений ОНЮА Правовой статус иностранцев: становление понятийного аппарата в истории украинского конституционализма ...	222
[2] Е. Э. Никитченко — ассистент кафедры философии ОНЮА Осуществление конституционного права свободы совести в современной Украине	227

[2] А. М. Майдебур — провідний спеціаліст Департаменту контролю за дотриманням законодавства з питань бюджету Рахункової палати України Конституційно-правові основи нагородної справи в Україні	231
[2] О. А. Делійський — аспірант кафедри міжнародного права та міжнародних відносин ОНЮА Проблеми безпеки української держави в сучасному конституціоналізмі	237
[2] Г. П. Несвіт — проректор по роботі навчально-наукових центрів ОНЮА Конституційно-правові аспекти інформаційної безпеки України	242
[3] Є. О. Харитонов — доктор юридичних наук, завідувач кафедри цивільного права ОНЮА Приватне право і конституційна юстиція	245
[3] Ю. С. Червоний — кандидат юридических наук, заслужений юрист України, заведуючий кафедрою гражданского процесса ОНЮА Формы собственности по Конституции Украины	246
[3] Г. Н. Пузанова — кандидат юридичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України Конституційні засади використання власності Українського народу	248
[3] Н. Б. Болотіна — кандидат юридичних наук, доцент кафедри трудового права та соціального забезпечення ОНЮА Конституційні засади формування соціального права України	250
[3] Г. І. Чанишева — кандидат юридичних наук, завідувач кафедри трудового права та соціального забезпечення ОНЮА Правове забезпечення колективних трудових прав	252

[3] Ю. С. Соколянская — аспірантка кафедри трудового права и социального обеспечения ОНЮА Официальное толкование как способ преодоления коллизий в трудовом праве	254
[3] С. Г. Приходько — вчений секретар Інституту законодавства Верховної Ради України Соціальний захист громадян у контексті реалізації Конституції України	257
[3] И. М. Сирота — кандидат юридических наук, заслуженный юрист Украины, профессор кафедры трудового права и социального обеспечения ОНЮА Правовое обеспечение конституционного права граждан на социальную защиту	260
[3] І. О. Гуменюк — асистент кафедри трудового права та соціального забезпечення ОНЮА Конституційні гарантії права на соціальне забезпечення в Україні	264
[3] Е. А. Плешко — старший помічник Військового прокурора Південного регіону України Удосконалення правового механізму реалізації конституційних гарантій соціального захисту військовослужбовців в Україні	267
[4] С. О. Тарасов — аспірант кафедри трудового права та соціального забезпечення ОНЮА Схеми мінімального гарантованого доходу як гарантія конституційного права на достатній життєвий рівень (тенденція розвитку в Україні та країнах ЄС)	271
[3] Г. С. Волосатый — старший преподаватель кафедры гражданского процесса ОНЮА Конституция Украины о праве граждан на жилище	273
[3] Н. О. Саніахметова — доктор юридичних наук, завідувач кафедри підприємницького та комерційного права ОНЮА Конституційне право на підприємницьку діяльність	275

[3] С. Б. Мельник — преподаватель кафедры предпринимательского и коммерческого права ОНЮА Конституционная охрана конкуренции в предпринимательской деятельности	277
[3] О. Г. Грановський — директор ПКП "Монтажагробут" Конституційний обов'язок держави щодо захисту конкуренції та контроль за економічною концентрацією суб'єктів підприємництва	278
[3] В. С. Кулішенко — асистент кафедри підприємницького та комерційного права ОНЮА Конституційне право на вільну конкуренцію і на захист від недобросовісної конкуренції	280
[3] А. В. Луначенко — Голова Одеського обласного суду Конституційне забезпечення права власності громадян на землю в Україні	283
[3] В. К. Гуревський — кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права ОНЮА Конституційні засади захисту прав сільськогосподарських підприємств на землю	285
[3] Л. О. Бондар — аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права ОНЮА Зона надзвичайної екологічної ситуації як первень конституційно-правового механізму забезпечення екологічної безпеки	287
[2] И. Илиев — директор Болгарского филиала ОНЮА Конституционное право граждан на обжалование административных актов в Республике Болгария	289
[2] А. Ю. Осадчий — аспірант кафедри адміністративного та фінансового права ОНЮА Конституційний контроль та адміністративні суди	294

[1] Ю. М. Дьомін — кандидат юридичних наук, заступник Голови Державної митної служби України Митна справа в системі конституційних функцій Української держави	297
[3] Л. Г. Рябо — аспірантка кафедри цивільного процесу ОНЮА Вплив Конституції України на розвиток кредитних відносин	299
[3] И. А. Крючатов — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса ОНЮА Принципы гражданского судопроизводства по Конституции Украины	301
[3] В. Н. Дремин — кандидат юридических наук, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права ОНЮА Конституционные основы уголовно-исполнительного законодательства	303
[3] Н. А. Бондаренко — кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права ОНЮА Уголовно-правовое обеспечение конституционных прав граждан	308
[3] В. А. Туляков — кандидат юридических наук, заведующий кафедрой уголовного права ОНЮА Конституция и принципы законодательства об обращении с жертвами преступлений	310
[3] О. І. Погірко — начальник регіонального Управління реалізації міжнародних договорів про скорочення озброєнь Генерального штабу Збройних Сил України Конституційно-правові основи військового будівництва в Україні	312

[4] **Т. О. Анцупова** — аспірантка кафедри міжнародного права і міжнародних відносин ОНЮА
Роль міжнародного співробітництва держав в становленні сучасного українського конституціоналізму 316

[4] **О. К. Вишняков** — кандидат юридичних наук, доцент кафедри підприємницького та комерційного права ОНЮА
Програма інтеграції України до Європейського Союзу: правові перспективи 321

[4] **А. О. Балобанов** — завідувачий кафедрою морського права і таможенного контролю Одеського морського університета
Безопасность людей на море: конституционная обязанность и требование международного права..... 323
Рекомендації конференції 330
Рекомендации конференции 331
Recommendations of Conference 333
Empfehlungen der Konferenz 334

- * Примітка: [1] Секція — Теорія та історія конституціоналізму
[2] Секція — Теорія та практика сучасного конституціоналізму та конституційної юстиції
[3] Секція — Сучасний конституціоналізм та галузеве законодавство
[4] Секція — Конституціоналізм та міжнародне право



ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

Учасникам Міжнародної науково-практичної конференції "Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція"

Вітаю учасників вашого представницького форуму, присвяченого проблемі великого теоретичного та прикладного значення. Вона особливо актуальна для країн, які знаходяться у перехідному стані, кардинально змінюють суспільно-політичні координати свого розвитку.

Одна з цих держав — Україна, де формуються громадянське суспільство та правова держава, новітній конституційний порядок. Досягненню цих цілей сприятиме узагальнення на конференції кращого світового досвіду у справі державного будівництва, демократизації всіх сфер суспільного життя.

Бажаю плідної роботи, успіху в утвердженні ідеалів та принципів конституціоналізму.

Л. КУЧМА

ПРИВІТАННЯ

Голови Одеської обласної державної адміністрації

С. Р. Гринецького

Шановні учасники конференції! Шановні гості!

Від імені обласної державної адміністрації й обласної ради вітаю вас на одеській землі. Участь настільки високих гостей у міжнародній конференції служить, на мій погляд, визнанням внеску одеських юристів у правову теорію і практику.

Примітно, що в нинішній конференції беруть участь не тільки теоретики права, але і ті, хто втілює правові норми на практиці.

Останні дев'ять років політичні і правові системи держав, що виникли на карті світу після розвалу Радянського Союзу, розвиваються по власному шляху, з урахуванням особливостей і традицій кожної з них. Разом з тим, не варто забувати про те, що вихідним пунктом розвитку була політико-правова система, що сформувалася в радянський період. Це визначає схожість процесів, що відбуваються в цих країнах.

Сьогодні ми маємо можливість спостерігати і, більш того, бути безпосередніми учасниками важливих політичних перетворень, що відбуваються в країнах СНД. Практично одночасно почалося формування нової системи влади в Російській Федерації, конституційні зміни в Молдові, конституційна реформа в Україні. Важливу роль у цих процесах грають конституційні суди.

Перетворення, що відбуваються, різні по своїй суті і кінцевій меті. Але вони свідчать, що конституційний процес у країнах Співдружності, пошук нових оптимальних форм взаємодії між різними галузями влади продовжується. Інакше і не може бути. Практика міжлюдських відносин не знаходиться, образно кажучи, у точці абсолютного спокою. І саме практикою перевіряється ефективність правових норм і політичних систем.

Якщо говорити про Україну, то в процесі конституційної реформи, що почалася, на долю Конституційного Суду випала почесна, але

в той же час, нелегка задача. Я висловлю власну думку, і думаю, вона збіжиться з думкою присутніх, що з цією задачею Конституційний Суд справився.

Березневий вердикт Суду щодо Указу Президента про проведення Всеукраїнського референдуму створив не тільки юридичний, але і політичний прецедент, довів, що Україна дійсно перетворюється в правову державу.

Визнання чотирьох із шести питань, які виносяться на референдум, що відповідає законодавству, переконало закордонних і вітчизняних скептиків у тім, що мова йде саме про конституційну реформу, яка спрямована на удосконалення владної системи. У свою чергу, Президент України вніс на підставі судового вердикту зміни у свій Указ та довів цим, що гарант Конституції може бути і являє приклад дотримання норм Основного Закону.

Конституційна реформа продовжується і суддів очікує ще чимало роботи. Внесений Президентом України законопроект про внесення змін в Основний Закон одержав оцінку Конституційного Суду. Тепер слово за народними обранцями.

У Конституційного Суду є ще одна важлива місія. Від професіоналізму і неупередженості його суддів залежить, чи буде втілений у життя закладений в Основний Закон принцип верховенства права.

Ми прагнемо стати повноправними членами європейського співтовариства. Як відзначив Президент України в Річному Посланні Верховній Раді: "Наша схильність європейському вибору і відданість загальнолюдським цінностям можуть бути реалізовані тільки на підставі послідовного твердження демократичних основ суспільства, прав і воль людини, у всіх їхніх проявах, будівництва правової держави, становлення цивільного суспільства". У свою чергу, це покладає визначені зобов'язання і додаткову відповідальність на всі галузі влади: виконавчу, законодавчу і судову.

Шановні добродіі! Дозвольте ще раз вітати вас з початком роботи наукової конференції. Упевнений, обмін досвідом і думками буде сприяти розвитку взаєморозуміння між народами, послужить справі твердження демократії в наших країнах. Бажаю вам плідної роботи!

ВСТУПНА ПРОМОВА
президента Одеської національної юридичної академії
С. В. Ківалова

Високошановні гості нашої академії! Шановні колеги, друзі!

Дозвольте продовжити роботу першої Міжнародної науково-практичної конференції нашої академії в статусі національної.

Від імені академії висловлюю подяку і глибоку вдячність нашим гостям з чотирнадцяти держав, високим посадовим особам нашої держави за те, що вони виявили зацікавленість до проблеми конференції і знайшли можливість взяти участь у її роботі.

Плідна і визнана на Батьківщині і за її межами діяльність наших доповідачів і гостей у галузі державного будівництва, поєднання науки і практики, участь в процесах реформування суспільства і держави, досвід роботи вчених нашої академії дають підставу сподіватися, що конференція буде цікавою, теоретично змістовною, практично корисною.

Цьому сприяє загальна, дуже актуальна проблема конференції і теми доповідей.

Історично перехід до демократії і політичного плюралізму в Україні, країнах Східної Європи наприкінці ХХ століття, що супроводжувався революційними змінами політичних інститутів і суспільної свідомості, актуалізував переосмислення теоретичних основ конституціоналізму в широкій порівняльній перспективі. Політичні реформи пострадянського періоду орієнтувалися на класичні моделі західної демократії, однак труднощі в їхньому проведенні дозволили виявити ті сторони цієї моделі, на які зверталось недостатньо уваги.

Взагалі східноєвропейський політичний процес зштовхнувся з проблемами, або зовсім не відомими сучасним західним демократіям, або, що стояли перед ними значно раніш, в епоху формування самих основ конституційного ладу. Така ситуація породжує труднощі у вивченні конституціоналізму як цілісного феномену: з одного боку, дослідники західних його моделей недостатньо знайомі зі специфікою східноєвропейських варіантів і, навпаки, вітчизняні

фахівці з цих варіантів часто не ставлять свої висновки в загальний порівняльний контекст.

З іншого боку, позначається протиріччя нормативно-правового підходу до аналізу конституціоналізму в стабільних демократіях і чисто політологічного — до аналізу його нових модифікацій.

Нарешті, історично сформувалися стереотипи сприйняття правового буття, гносеологічні "ідоли", як писав Бекон, які часто ускладнюють досягнення єдності думок і інтерпретацію ключових понять конституційної теорії і практики, особливо в зв'язку з впливом на ці гносеологічні процеси різних соціально-правових факторів, серед яких виокремлюється конституційна юстиція.

Саме завдяки її діяльності, розповсюдженій сакралізації конституції (розгляду конституції як вічного і незмінного закону, що втілює божественну волю, природне право й історичну традицію) протиставляється підхід юридичного реалізму. Його суть складається в розгляді конституції в соціальному контексті її розвитку, як способу життя держави і суспільства, формування і функціонування громадянського суспільства і правової держави. Такий підхід дозволяє виявити конфліктність конституційного розвитку, показати його поліваріантність, визначити шляхи подолання конституційних протиріч та роль загальних і спеціальних організаційно-правових засобів подолання суперечливості нашого конституційного буття, а також небезпечного для правового порядку в державі конституційного трюїзму, що відбивається в тім, що воля і демократія у відповідних умовах мають тенденцію до перетворення в правовий нігілізм, політичний анархізм, а, з іншого боку, конституційні обмеження прав людини державою — у всемогутність держави стосовно людини.

Ці підходи є важливими для розвитку науки конституційного права і, якщо дозволено використовувати термін, застосований на XV конгресі Міжнародної Академії порівняльного права, конституціоналізації державного будівництва і правопорядку в країні.

І, незалежно від досягнутого в цьому процесі рівня конституціоналізації, проблема залишається для всіх держав світу актуальною

і звернена у цілому до функціонування будь-якої держави, її взаємин із суспільством і людиною.

Для України це особливо важливо: "Україна, — нещодавно говорив Голова Верховної Ради України І. С. Плющ, — не просто розташована в центрі Європи, а знаходиться на перетинанні політичних, економічних, екологічних інтересів... сусідів нашої держави". Я б додав — і правових інтересів. Не випадково, біля місяця тому Президент України Л. Д. Кучма створив і очолив Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу. З гордістю за наш колектив можу повідомити високі збори, що наша академія не знаходиться осторонь від цього процесу, і ще один тому доказ — наша конференція.

При цьому, природно, міжнародно-правові аспекти предмета нашого обговорення, глобалістика проблеми конференції не можуть бути ізольовані від наших "чисто" українських проблем. Типовим прикладом є науково-практична ситуація, зв'язана зі співвідношенням загальної теорії Конституції і теорії і практики окремих конституційних інститутів.

Зокрема, це стосується дуже актуальних питань правосуддя, судустрою, судової влади. Тут наш інтерес носить не тільки науковий, але і цілком прагматичний, практичний характер: академія бере активну участь в обговоренні і підготовці ряду законопроектів, що стосуються удосконалення законодавчої бази, на якій базується організація і діяльність правоохоронних органів. Пріоритетне значення має, без сумніву, робота над проектом нового Закону України "Про судовий устрій", базового в реформуванні судової системи. На розгляд Верховної Ради було внесено кілька проектів Закону про судустрої, що не узгоджувалися між собою, а в ряді випадків — і з Конституцією. Незважаючи на те, що всі принципові положення містяться в Основному Законі і носять характер чітких розпоряджень, дотепер не припиняються дискусії навколо питань про те, який суд вищий, хто кому підкоряється, хто кого призначає на посади. Дискусія навколо розроблюваного Закону з труднощами переступила стадію концептуальних суперечок і перейшла в галузь законотворчої техніки. Варто визнати, що хід судової реформи упо-

вільнений, створення нової правової бази діяльності судів не виправдано затягується і ми, як і раніше, досить далекі від реалізації конституційних положень, що стосуються судочинства. Не має сумніву, що в умовах, коли правосуддя тяжко виходить із кризового стану, під погрозою знаходяться конституційне право громадян на судовий захист і сама діяльність судової влади, щодо якої просліджуються спроби відповідних політичних сил поставити суди в залежність, керувати ними.

Судова реформа не повинна здійснюватися за бажанням одного чи декількох осіб чи органа, не може "підганятися" під їх інтереси. Безумовно, багатоваріантність політичних парадигм прямо обумовлює складність і суперечливість об'єктивних умов, у яких протікає законодавчий процес. Перманентна боротьба різних політичних сил певною мірою загострюється особистими політичними амбіціями, ускладнює і сповільнює процес досягнення стратегічно важливої для держави мети — реформування комплексу державно-правових інститутів правоохоронної сфери на основі удосконаленої правової бази.

Без приведення судової системи в належний робочий стан виключена можливість діючого впливу на злочинність, забезпечення прав і свобод громадян, зміцнення державності. Необхідно враховувати, з іншого боку, що витрати надмірно реформістських змін у судустрої і у процесуальному законодавстві можуть негативно позначитися на діяльності судів як через їхню ідеологічну спрямованість, так і через фінансову і кадрову непрорахованість.

Ще одна невирішена проблема, що відноситься до теми конференції — визначений ступінь замкнутості, корпоративності судової влади, що виникла в результаті перекручено зрозумілого принципу незалежності суддів і їхньої недоторканності, занадто розширювального їхнього тлумачення. Це не сприяє об'єктивному підбору суддівських кадрів і очищенню суддівського корпусу від осіб, не вартих цієї високої посади.

Суддівська недоторканність є виключенням з конституційного принципу рівності всіх перед законом і по своєму змісту виходить за рамки особистої недоторканності. Але ж суддівська недо-

торканність — не особистий привілей громадянина, що займає посаду судді, а засіб захисту його професійної діяльності від зовнішньої сваволі, усіляких тисків і переслідування. Найважливішим орієнтиром тут виступає те, що ускладнений порядок порушення кримінальної справи, арешт судді повинен виступати лише як процедурний механізм забезпечення незалежності суддів і не означає автоматичного звільнення їх від карної, так само як і іншої, відповідальності. З іншого боку, тут важливо розуміти і небезпеку впасти в іншу крайність: спроби законодавче обмежити гарантії незалежності суддів з метою повернення їх у поле досяжності органів, що здійснюють карне переслідування, чреваті ініціацією процесу дискредитації небажаних суддів, тому що вони позбавляться ефективного захисту від сваволі тих, хто роздратований їх незалежністю, прийнятими ними законними судовими рішеннями. Потрапивши під "оперативний ковпак" спецслужб, судді, звичайно, стануть покірливими, а їх рішення — більш передбачуваними з погляду прокурорів. Небезпечні маневри навколо статусу суддів у цьому випадку цілком можуть обернутися великомасштабною операцією законодавців проти судової влади. І все-таки, необхідно розуміти, що розширювальне тлумачення суддівського імунітету перетворює його в особистий привілей, порушує права громадян, що потерпіли від зловживань судді. Саме суддівське співтовариство повинне стати вище розумінь корпоративної солідарності, очиститися від осіб, що не відповідають статусу суддів за своїми особистими чи професійними якостями. Незалежність судової влади не повинна привести до перетворення її у відособлену, замкнуту корпорацію, що не визнає ні законодавчої, ні виконавчої влади.

Принцип незалежності судової влади у зв'язку з його вирішальним значенням для кожної цивілізованої держави знайшов міжнародне визнання і втілення в міжнародних документах, найбільш повно в загальній Декларації про незалежне судочинство, прийнятій на Міжнародній конференції в Монреалі в 1983 р. Конституція України закріпила його у своїх положеннях і установила систему гарантій його дієвості. Важливою гарантією незалежності суддів є створення і діяльність Вищої ради юстиції — конституційного орга-

ну із широким колом повноважень у галузі формування суддівського корпусу.

Деякі положення Монреальської декларації не знайшли поки відображення в наших законодавчих актах. Так, наприклад, заслуговує на увагу розгляд питання про законодавче закріплення положення Монреальської декларації про те, що "фінансова стабільність є складовою частиною судової незалежності". Це могло б стати сильною законодавчою противагою діям уряду по скороченню бюджетних асигнувань щодо судів.

Проблема забезпечення незалежності судової влади тісно зв'язана з проблемою її очищення від корупційних явищ.

Оцінюючи теперешні вкрай складні і суперечливі умови економічних перетворень у країні, при наявності істотних недоліків законодавчого процесу і неповної реалізації положень діючих законів, варто визнати, що ріст числа чиновників, що торгують своїми повноваженнями, і привабливих осіб набирає безпрецедентну швидкість. Масштабна корупція стає однією з найбільш деструктивних сил української держави, корумпованість чиновників розцінюється як погроза національної безпеки.

Боротьба з корупцією повинна стати не просто політичним гаслом, а усвідомленою необхідністю тому, що за гаслом "Усі на боротьбу з корупцією" найчастіше приховується тривіальне бажання перекроїти ринок корупційних послуг. Історія вчить, що репресії, що завжди впливають за політичними гаслами, приводять усього лише до росту хабарництва. Упор повинен бути зроблений не на гасла і викривальні компанії, а на реальні дії і плани влади по реалізації антикорупційної політики. На жаль, нерідко цінується не тверезий професійний аналіз, а дзвінка політична фраза, статистика, що розкриває дійсне положення справ, підмінюється судженнями про загальні тенденції.

Приведене — лише доказ на типовому для теми конференції прикладі емкості, змістовності політико-правової системи конституціоналізму, яка "залучає" у свою орбіту найактуальніші для України проблеми.

ПАРЛАМЕНТСЬКА РЕФОРМА В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

І. Плющ

На рубежі століть український парламентаризм вступив у нову фазу свого розвитку, який визначається комплексом факторів як правового, так і політичного характеру.

Верховна Рада України відіграла визначну роль у новітній історії нашої держави. Саме із зали українського парламенту вийшли Декларація про державний суверенітет, Акт проголошення незалежності, Конституція України. Проте Верховній Раді не вдалося уникнути загальної тенденції, що домінувала на всьому пострадянському просторі — відігравши роль каталізатора глибинних трансформацій у суспільстві, парламенти нових держав вступили у затяжний конфлікт з інститутами президентської влади, запровадження яких також було цілком закономірним.

У Декларації Генерального секретаріату Української Народної Республіки від 27 червня 1917 р. сказано про дві сторони влади — "моральну і публічно-правову". Саме брак цієї моральності разом з амбіціями деяких політичних сил у Верховній Раді України став причиною тривалого протистояння між гілками влади, на яке змарновано чимало сил і часу. Нині ситуація змінилася. Покладено початок формуванню справді дієвого і відповідального парламенту.

Це складає морально-політичний аспект нинішньої парламентської реформи, поряд з яким виникають так би мовити суто "професійні" правові фактори, що й становлять її стрижень.

Насамперед, вона нерозривно пов'язана з реалізацією підсумків Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та внесенням відповідних змін до Конституції України, які асоціюються переважно із формуванням майбутнього двопалатного парламенту. Це досить складна проблема, яка своїм корінням сягає як далекого, так і близького нашого минулого.

Якщо знову звернутися до досвіду УНР — досить цікавого й повчального з точки зору рівня парламентських "технологій", то Конституція УНР від 29 квітня 1918 р. закріплювала поділ держави на землі при однопалатному парламенті, а конституційні проекти 1920 року, навпаки, передбачали двопалатний парламент за умов унітарної держави. Ідея запровадження двопалатного парламенту активно обговорювалася у процесі розробки й прийняття нової Конституції України.

Тепер воля народу з цього питання відома. Потрібен механізм імплементації рішень референдуму до правової системи. Зараз працює спеціальна комісія у складі представників усіх гілок влади та вчених, які прагнуть розробити цю проблему з урахуванням усіх її аспектів.

Водночас, оцінивши практику застосування Конституції України, доцільно подумати й над удосконаленням деяких інших її положень. Так, наприклад, це стосується певних обмежень законодавчого поля Верховної Ради України, що окреслено ст. 92 Конституції України. Можливо, слід розглянути й питання про надання, а точніше — відновлення права законодавчої ініціативи парламентських комітетів.

Потребує також переосмислення практика відносин Верховної Ради України з Конституційним Судом. Суть проблеми полягає не тільки у дискусіях навколо вже добре відомої проблеми, хто має право тлумачити закон: парламент чи Конституційний Суд.

Виникає значно складніше питання, а саме обмеження прерогатив Верховної Ради рішеннями Конституційного Суду. Наведу такий приклад. 11 квітня 2000 р. Конституційний Суд України за поданням Генеральної прокуратури ухвалив рішення у справі про запити народних депутатів до прокуратури. Фактично Конституційний Суд лише "підтвердив" чинність тих норм, які забороняли посадовим особам усіх рівнів і всіх гілок влади втручатися у розслідування конкретних кримінальних справ. Проте зараз усе зводиться лише до народних депутатів, а на підставі цього рішення працівники прокуратури взагалі відкидають будь-які депутатські звернення.

У рамках конституційної реформи на особливу увагу заслуговує й удосконалення законотворчого процесу. Знов-таки йдеться про роль парламентських комітетів, які фактично слугують "поштовою скринькою" між суб'єктами права законодавчої ініціативи та сесійною залогою. Як відомо, згідно зі своїми повноваженнями коміте-

ти Верховної Ради України вправі рекомендувати парламенту прийняти чи відхилити той чи інший законопроект. Проте вони позбавлені можливості відхилити його до внесення на розгляд Верховної Ради України у зв'язку з недоцільністю чи низьким рівнем підготовки. Ось чому надання комітетам таких повноважень зменшило б навантаження на парламент та позитивно позначилося б на процесі законодавчої діяльності в цілому.

У процесі законотворчої діяльності подальшого розвитку і зміцнення вимагають постійні зв'язки Верховної Ради України з громадянами та їх об'єднаннями. Мається на увазі створення юридичного механізму реалізації ст. 38 Конституції України, за якою громадянам України гарантується право брати участь в управлінні державними справами.

У зв'язку з цим на відповідну політичну та юридичну оцінку чекає проблема лобювання, яке вже увійшло у парламентську практику України і проявляється — у спробах впливу на депутатів окремих осіб або організацій, засобів масової інформації при прийнятті, відхиленні або зміні законів під час проходження законопроекту у Верховній Раді України та її органах. Оскільки лобювання є формою реалізації інтересів різних соціальних чи професійних груп, воно, в принципі, не суперечить конституційним правам громадян України. Та практика лобювання потребує введення його в законні рамки, забезпечення контролю за ним з метою сприяння і підтримки лише позитивних якостей цього явища, використання його на користь людині, суспільству і державі, з метою запобігання впливу на законодавців корумпованих груп, егоїстичних особистих та колективних інтересів. Для цього має бути прийнятий спеціальний закон про лобістську діяльність у парламенті.

Ще одна проблема — забезпечення прав парламентської опозиції, яка стала актуальною після створення парламентської більшості в січні-лютому 2000 р. У даний час статус парламентської опозиції не врегульовано. Слід визначити поняття опозиційної діяльності, на законодавчому рівні закріпити права парламентської меншості та гарантії їх реалізації.

Зрозуміло, лише наведеними проблемами парламентська реформа не обмежується. Це велике поле діяльності, яке потребує значних організаційних, інтелектуальних, навіть фінансових зусиль, не кажучи вже

про політичну волю та високу відповідальність. Однак є ще один аспект, на якому особливо доречно зупинитися. Це відносини Верховної Ради України з вченими-правознавцями. Саме тому не даю, як би сказав М. Грушевський, "твердих відповідей" на поставлені запитання. Дуже важливо з'ясувати позицію представників юридичної науки, ознайомитися з неупередженими висновками, які потім сприятимуть Верховній Раді у реалізації відповідальних й складних завдань.

ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ НА РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

В. Скомороха

Конституційна юстиція ("конституційне правосуддя") — одна із основних форм здійснення конституційного контролю — нова реальність української державно-правової дійсності. Новими реальностями є також конституціоналізм, його цінності.

Поняттям "конституційна юстиція", "конституційне правосуддя" охоплюються два види правовідносин. Вони, як обґрунтовано вважають деякі автори, зокрема В. О. Кряжков та Л. В. Лазарев, пов'язані з характеристикою Конституційного Суду, по-перше, як державного інституту судової влади і, по-друге, як органу, що здійснює свою діяльність у формі конституційного судочинства.

Конституціоналізм, на думку ряду вчених-правознавців, у вузькому визначенні слід розуміти з одного боку як правління, що обмежене Конституцією, політичну систему, яка спирається на Конституцію та конституційні методи правління, а з іншого — як систему знань про фундаментальні політико-правові цінності демократії, їх склад, форми вираження, методи та стадії реалізації.

На думку М. В. Вітрука, конституціоналізм — "складнодинамічна система", яка включає наукову теорію, конституційні основи нормативно-правової системи держави, практику реалізації Конституції (конституційного права), конституційно-правові погляди, правосвідомість суспільства.

Загалом конституціоналізм як багатоаспектне явище знаходить вияв у конституційній теорії і конституційній практиці. Це особ-

лива система правовідносин, які опосередковують повновладдя народу, його суверенітет. Ним охоплюються верховенство права, правова держава, безпосереднє народовладдя, теорія і практика розподілу влад, здійснення місцевого самоврядування, конституційне закріплення прав, свобод і обов'язків людини і громадянина тощо.

Отже, конституціоналізм є складним системним утворенням з властивими йому структурними і функціональними характеристиками.

Основний Закон України, запровадивши конституційну юрисдикцію, став основоположною правовою базою її функціонування, розвитку українського конституціоналізму.

Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції як органи судової влади здійснюють свої повноваження відповідно до ст. 6 Основного Закону України незалежно від законодавчої та виконавчої гілок влади. Конституційний Суд не входить до системи загальних судів, оскільки лише він наділений повноваженнями щодо здійснення контролю за конституційністю законів, інших правових актів і з огляду на ці та інші свої повноваження є єдиним органом конституційної юрисдикції, самостійною (незалежною) частиною судової влади в державі.

Вплив конституційного правосуддя на розвиток конституціоналізму є безпосереднім. Реалізація положень Основного Закону держави, забезпечення його верховенства, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, захист прав і свобод людини і громадянина, тлумачення і захист Конституції, тобто складники конституціоналізму, є предметом здійснюваного конституційного правосуддя в контексті вирішення питань, що належать до повноважень органу конституційної юрисдикції.

Конституціоналізм базується на загальновизнаних принципах демократії та положеннях Основного Закону демократичної, правової держави, яким ці принципи проголошуються такими, що діють у державі, або відтворюються у відповідних правових нормах. Характерною особливістю українського конституціоналізму є те, що його розвиток здійснюється в країні, яка до проголошення незалежності своєї держави не мала власного практичного досвіду демократичного конституційного правління, протягом століть (за винятком хіба що коротких періодів, скажімо, доби УНР тощо) не знала іншої політичної традиції, крім тих, що були запроваджені авторитарними, тоталітарними режимами.

Становлення протягом останнього десятиріччя демократичної державності в країнах Центральної і Східної Європи, на пострадянському просторі зумовило необхідність звернення до загально-визнаних принципів та норм міжнародного права для використання їх як засадничих орієнтирів, що визначають зміст і спрямованість національних правових систем.

Аналіз положень чинних конституцій нових держав Європи та Азії свідчить, що процес сучасного державотворення здійснюється з урахуванням прогресивної практики світового конституціоналізму. Зрозуміло, що в основу національного державотворення в кожній окремо взятій країні (не є винятком у цьому аспекті й Україна) покладено особливості власної соціально-політичної історії, стан суспільства на час реформування інститутів влади, сприйняття ним демократичних новацій, зумовлених визначенням напрямків подальшого конституційно-правового розвитку тощо.

Вплив конституційної юрисдикції на розвиток конституціоналізму здійснюється шляхом реалізації завдань та здійснення повноважень органом конституційної юрисдикції держави. Що стосується Конституційного Суду України, то відповідно до ст. 2 Закону України "Про Конституційний Суд України" його завданням є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Це впливає з повноважень та широких прав, якими наділено Суд для їх здійснення, кола осіб та органів, які мають право звертатися до Суду, а також з того значення, що надається його рішенням та висновкам.

У межах своєї компетенції Конституційний Суд України має захищати Конституцію, її стабільність. Проте це не означає, що вона не може змінюватися в установленому порядку. Про це свідчать і результати проведеного 16 квітня 2000 р. Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою та процес їх реалізації. Нині Конституція України проходить практику державотворення. Вона є працюючим документом, оскільки її норми є нормами прямої дії, а, отже, і прямого їх застосування. Закони та інші нормативно-правові акти мають прийматися на основі Конституції України і відповідати їй.

Коли виникає спір щодо конституційності нормативно-правового акта, своє слово має сказати Конституційний Суд. Його рішення є

обов'язковими до виконання та території України, остаточною і не можуть бути оскаржені (ст. 150 Конституції України), і вже в силу цих правових положень Конституційний Суд України є "охоронцем" Основного Закону. Саме захист Конституції України є сутністю тих 49 рішень, які ми прийняли на сьогодні.

Суд вирішив, зокрема, важливі, принципові питання щодо: депутатського мандата, статусу та запитів депутатів рад; окремих повноважень Президента України та Верховної Ради України; утворення фракцій у Верховній Раді України; тлумачення терміну "законодавство"; фінансування судів; застосування української мови; смертної кари; Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Захист Конституції здійснюється Судом як у формі контролю за відповідністю Конституції України (конституційністю) законів, інших правових актів, відповідних міжнародних договорів, у формі контролю за додержанням конституційних процедур (розгляд, ухвалення та набрання чинності законами, іншими правовими актами; розслідування і розгляд справи про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту), у формі офіційного тлумачення Конституції України та законів України, так і у формі контролю за відповідністю законопроектів про внесення змін до Основного Закону вимогам ст. 157 і 158 Конституції України.

За період своєї діяльності Конституційний Суд України визнав: повністю неконституційними — 2 закони України, постанову Верховної Ради України, 3 нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим; повністю або частково неконституційними — 43 статті законів України, 10 положень указів Президента України, 11 статей (положень, пунктів) інших правових актів. Офіційні тлумачення Суду стосувалися 27 статей Конституції України та 33 статей законів України.

Практика діяльності органів конституційної юрисдикції з питань захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина свідчить, що найбільш важливою є їх роль у випадках, коли законодавством держави передбачається право громадянина на безпосереднє звернення до них за захистом своїх конституційних прав. Конституція України та Закон України "Про Конституційний Суд України" визначили правові основи доступу фізичних та юридичних осіб до опосередкованого захисту своїх прав шляхом звернен-

ня за певних умов до Конституційного Суду України з питань офіційного тлумачення положень Конституції та законів України, що стосуються авторів відповідних звернень. Такі тлумачення було дано щодо: оскарження в суді неправомірних дій начальника військового гарнізону; конфіденційної інформації про особу; дня набуття чинності Конституцією України; пред'явлення позовних заяв до Кабінету Міністрів України про виконання зобов'язань за облігаціями Державної цільової безпроцентної позики 1990 року; зони відчуження у зв'язку з аварією на ЧАЕС та ін.

Конституційний Суд України в грудні 1999 р. визнав неконституційними положення статей Кримінального кодексу України в частині, що передбачала смертну кару як вид покарання.

Узагальнюючи, можна сказати, що своїми рішеннями наш Суд, зокрема, захистив такі конституційні права і свободи як: невід'ємне право людини на життя; право на свободу об'єднання; право брати участь в управлінні державними справами; право голосу на виборах і референдумах; свободу від втручання в особисте життя; право на соціальний захист, на безплатну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я, на свободу профспілкової діяльності, на справедливий судовий розгляд та інші.

Вирішуючи справи, що стосуються прав людини і основних свобод, Конституційний Суд України нерідко звертається до загально-визнаних принципів та норм міжнародного права.

Так, у Рішенні в справі за конституційним зверненням Р. М. Проценко, (П. П. Ярошенко та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. 55, 64, 124 Основного Закону України Конституційний Суд послався на ратифіковані Україною Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенцію про захист прав людини та основних свобод (Рим, 1950 р.).

У Рішенні в справі про свободу утворення профспілок, Конституційний Суд України послався як на національне законодавство України, так і на Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., вже згадувану Конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 р. та Конвенцію Міжнародної організації праці 1948 р. про свободу асоціації і захист права на організацію (№ 87).

Практика здійснення конституційного правосуддя в нашій державі перебуває у стадії формування. Зрозуміло, що вона ще не охоп-

лює усіх питань, вирішення яких належить до повноважень Конституційного Суду України. Чимало з них будуть предметом розгляду Суду в майбутньому. Ми готуємось до цього, вивчаємо світовий досвід у цій сфері і, звісна річ, у першу чергу — досвід органів конституційної юрисдикції європейських держав (Росії, Німеччини та ін.). Цьому сприятиме статус повноправного члена Конференції європейських конституційних судів, який надано нашому Суду в жовтні 2000 р.

Прийняття законів за приписами Конституції України належить до повноважень Верховної Ради України. Вона ж відповідно до ст. 9 Основного Закону держави надає згоду на обов'язковість для України чинних міжнародних договорів. Така згода надається шляхом прийняття закону.

У зв'язку з порушенням конституційно встановлених правил підписання та офіційного оприлюднення законів Конституційний Суд України своїм Рішенням від 12 липня 2000 р. у справі про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р., визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р." від 24 грудня 1999 р. Було визнано неконституційними також положення частини першої ст. 7 Закону України "Про міжнародні договори України" від 22 грудня 1993 р. щодо порядку підписання закону про ратифікацію міжнародного договору України, оскільки ними не передбачалося невідкладного направлення закону про ратифікацію міжнародного договору після його підписання Головою Верховної Ради України Президентові України для наступного його підписання і офіційного оприлюднення відповідно до вимог ст. 94 Конституції України.

Ставши частиною національного законодавства України після надання Верховною Радою України згоди на обов'язковість, міжнародний договір не втрачає своєї міжнародно-правової природи. З огляду на таку правову природу на нього не поширюється юрисдикція Конституційного Суду України, до повноважень якого відповідно до ст. 147, 150 Основного Закону держави, крім вирішення інших питань, належить офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Тлумачення міжнародних договорів не належить до відання Суду.

Таким чином, Конституційний Суд України за своїм фактич-

ним статусом є одним із вищих конституційних органів державної влади в Україні, хоча такий статус прямо не визначений Основним Законом держави.

У цьому сенсі про нього можна говорити як про судовий, так і конституційний орган, який наділено правом контролю за рішеннями законодавчої та виконавчої гілок влади, оскільки не існує такої діяльності держави, що не підлягала б судовому контролю.

Рішення Конституційного Суду України не є актами політичної волі. Суд завжди вирішує питання права. Це не означає, що конституційному правосуддю не притаманна певною мірою політична функція. Саме завдяки їй країні романо-германської системи права віддали перевагу самостійним органам конституційної юрисдикції, а не поклали конституційний контроль на верховні суди.

Вплив конституційної юстиції на розвиток конституціоналізму не є таким, що здійснюється без проблем. Правова позиція Суду влаштовує не всіх. Стали помітними намагання повернути його діяльність у сферу політики, втягнути у вирішення політичних конфліктів на користь певної конфліктуючої сторони. Такі наміри політиків нашим Судом не сприймаються. Судді не можуть орієнтуватися на партійні симпатії чи антипатії, оскільки мають вирішувати лише питання права, бути поза політикою.

Як приклад можна послатися на позицію Конституційного Суду України в справі щодо рішень, прийнятих на засіданні частини народних депутатів України у приміщенні "Українського дому" 21 січня та 1 лютого 2000 р. Своєю ухвалою Суд припинив конституційне провадження у цій справі за невідомістю Конституційному Суду питань, порушених у конституційних поданнях. Предметом спору були не правові питання, а ті, що належать до сфери політики, політичної доцільності, внутрішньоорганізаційної діяльності Верховної Ради України.

До факторів, що заважають здійсненню конституційного правосуддя, належить, на мою думку, відсутність закону про конституційне судочинство (провадження), оскільки чинний Закон України "Про Конституційний Суд України" не охоплює усіх його положень, а норми Регламенту, який затверджено Судом, не можуть їх компенсувати за своєю правовою природою.

Варто було б у законодавчому порядку визначити можливість

розгляду справ переважно у так званій письмовій формі, тобто за відсутності сторін. Адже скільки б та чи інша сторона або її представник не переконували Суд у відповідності чи невідповідності Конституції України правового акта, зміст положень, що становлять предмет розгляду, не зміниться. Як наслідок, багато часу витрачається непродуктивно, розгляд справ затягується.

У законі про конституційне судочинство можна було б передбачити неможливість подолання неконституційності закону, іншого правового акта, їх окремих положень шляхом повторного їх прийняття у тих же неправових параметрах. Законодавче треба визначити і відповідальність за невиконання рішень та висновків Конституційного Суду, що підвищило б їх ефективність.

Конституція України — головне джерело національного права, база всього іншого законодавства. Зважаючи на ці її особливості, незаперечною є теза про те, що глибоке і всебічне опрацювання проектів законів та інших правових актів на стадіях їх підготовки, розгляду по суті та прийняття з орієнтацією на Конституцію України зменшує потік звернень до Конституційного Суду з питань перевірки чинних законів, інших правових актів на відповідність Основному Закону України.

Актуальними є прийняття закону про нормативно-правові акти, а також перегляд усього масиву законів, інших нормативно-правових актів, ухвалених до прийняття Конституції України, приведення їх у відповідність до Основного Закону держави.

Хотів би запропонувати теми для наступних науково-практичних конференцій. Зокрема: "Вирішення органами конституційної юрисдикції спорів щодо повноважень органів державної влади"; "Правові проблеми європейської інтеграції в контексті конституційної юрисдикції"; "Правова природа рішень органів конституційної юрисдикції"; "Проблеми врегулювання правовідносин, що виникли внаслідок дії акта, визнаного неконституційним".

Проведення цієї міжнародної науково-практичної конференції сприятиме поглибленню знань про сучасний конституціоналізм, конституційну юстицію, стане імпульсом для пошуків нових напрямків наукових досліджень в окресленій конференцією проблематиці й, звичайно ж, позитивно позначиться на подальшому розвитку українського конституціоналізму.

О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ РЕСПУБЛИК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. Баглай

Одним из наиболее сложных вопросов, с которым столкнулось государственное строительство в новой России, оказалось формирование федеративных отношений. Процесс становления этих отношений до сих пор не завершен. Правовой статус субъектов РФ складывался в разные временные периоды и под влиянием разных политических тенденций. Отсюда известная противоречивость норм, определяющих правовой статус Федерации и ее субъектов, незавершенность процессов создания реального федерализма. Еще не приняты многие федеральные законы, предусмотренные Конституцией, не сложилась судебная практика по спорам о компетенции, нет отрегулированной вертикали исполнительной власти. В результате действия этих и других факторов возникло несоответствие отдельных положений конституций (уставов) и законов субъектов Федерации Конституции и законам Российской Федерации. В сложившихся условиях исключительно важное значение имеет рассмотрение в Конституционном Суде РФ дел по вопросу соответствия или несоответствия указанных актов субъектов Федерации Конституции Российской Федерации.

За сравнительно небольшой срок своей деятельности Конституционный Суд рассмотрел десятки дел по вопросам федеративных отношений. Наибольший общественный резонанс вызвали решения Суда по вопросам конституционного статуса субъектов РФ и их равноправия, суверенитета республик, соотношения федеральных законов и законов субъектов Федерации, собственности, системы правоохранительных органов.

Одним из первых дел относительно конституционного статуса субъекта Федерации явилась проверка конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г. и ряда законодательных актов Республики Татарстан о референдуме по вопросу ее государственного статуса, принятых в 1991 году.

Конституционный Суд РФ в решении от 13 марта 1992 г. отметил, что он с пониманием относится к стремлению многонационального народа Республики Татарстан развивать и укреплять государственность республики, поддержал провозглашенную в Декларации цель

формирования демократического правового государства, в котором будет гарантировано равенство прав граждан независимо от национальной принадлежности или вероисповедания, позитивно оценил стремление к демократическому разрешению языковой проблемы. Вместе с тем он признал несоответствующими Конституции РФ того времени положения Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан, в которых устанавливается ее новый статус вне состава Российской Федерации, а также верховенство республиканских законов над федеральными. Суд также указал на неконституционность ст. 33 Закона "О референдуме Татарской ССР", согласно которой "решение по вопросу, вынесенному на референдум, в том числе и о принятии, изменении или дополнении Конституции Республики Татарстан, может быть принято лишь одной четвертой частью всех граждан, имеющих право участвовать в референдуме, в то время, как по действовавшему на то время Закону "О референдуме РСФСР" (ст. 35) требовалось "голосование по таким вопросам более половины граждан, внесенных в списки для участия в референдуме". Иными словами, было отмечено явное несоответствие республиканского Закона о референдуме федеральному закону, которое следовало устранить.

Очевидное несоответствие содержалось также в формулировке вопроса референдума: "Согласны ли Вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров". Конституционный Суд констатировал, что в этой "формулировке вопроса получило воплощение новое нормативное определение государственного статуса республики". Кроме того, на референдум были вынесены по существу одновременно несколько вопросов, на которые требовалось дать лишь один ответ. Не имея возможности отдельно ответить на каждый из поставленных вопросов, граждане лишались права на свободное волеизъявление.

К сожалению, данное постановление Конституционного Суда было проигнорировано органами власти Республики Татарстан. Не приняли мер по его исполнению также и федеральные органы. Более того, для федеральных органов осталось "незамеченным", что Татарстан в своих конституционных актах даже не упоминал о вхож-

дении республики в состав Российской Федерации и в то же время объявлял себя государством, "ассоциированным с Российской Федерацией". В основе такого подхода лежало необоснованное предположение, будто Российская Федерация является объединением, получившим полномочия из рук независимых республик, что противоречит историческим фактам, ибо автономии, из которых выросли республики, были созданы Российским государством. Республики, как и другие субъекты Федерации, равноправны только между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, но они не равноправны с самой Федерацией.

Между тем, в сложных политических условиях возрастания сепаратистских сил в феврале 1994 г. был подписан договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан, которому эти силы стремились придать чуть ли не статус международно-правового акта между суверенными государствами.

Этот прецедент повлиял на принятие конституций ряда других республик. За ним последовало заключение десятка договоров с другими субъектами Федерации, отдельные положения которых вступили в противоречие с Конституцией РФ. Особенно остро это проявилось в Чеченской Республике.

Данный вопрос стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ в связи с запросом Совета Федерации и группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда указов Президента РФ относительно восстановления конституционной законности в Чеченской Республике, обеспечении государственной безопасности в этой Республике и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа.

В постановлении от 31 июля 1995 г. Конституционный Суд, в частности, отметил, что односторонние действия по изменению статуса субъекта Российской Федерации и его выходу из состава Российской Федерации не предусматриваются как Конституцией Российской Федерации, так и ранее действовавшей Конституцией РСФСР 1978 г. Согласно ст. 66 (ч. 5) Конституции Российской Федерации статус субъекта Федерации может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом.

Суд указал, что государственная целостность — одна из основ

конституционного строя Российской Федерации. Она закреплена в ст. 4 (ч. 3), 5 (ч. 3), 8, 65, 67 (ч. 1), 71 (п. "б") Конституции Российской Федерации. Государственная целостность — важное условие равного правового статуса всех граждан, независимо от места их проживания, одна из гарантий их конституционных прав и свобод.

Принятие в республиках актов, противоречащих федеральной Конституции, во многом опиралось на то, что в конституциях ряда из них провозглашался их государственный суверенитет. И это как бы "не замечали" в федеральном центре, опасаясь трогать данную проблему. Все понимали: не может быть суверенных республик внутри федеративного государства, это противоречит самим принципам федерализма. Но молчали. "Парад суверенитетов", начавшийся в России в последний период существования Союза ССР, оказался возможным отчасти из-за нерешительности федеральной власти в этой области, а отчасти потому, что опасность такого парада для целостности России наши политики осознали не сразу.

Но рано или поздно эта проблема должна была о себе напомнить. В 1999 г. в Конституционный Суд поступили соответствующие запросы. Показательно, что они поступили сначала не от федеральных органов, а от субъектов Федерации, и только потом — от группы депутатов Государственной Думы РФ.

Глава Республики Алтай, Председатель правительства Республики Алтай обратился в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ".

Центральное место при рассмотрении обозначенных в запросе проблем занял вопрос о суверенитете Республики Алтай как субъекта Российской Федерации. Конституционный Суд нашел обоснованным мнение заявителя относительно того, что содержащиеся в ст.ст. 4 и 162 положения о суверенитете Республики Алтай противоречат положениям Конституции Российской Федерации о распространении суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (ст. 4, ч. 1) и о равноправии субъектов Российской Федерации (ст. 5, ч. 1).

При рассмотрении данного вопроса Конституционный Суд исхо-

дил из научной концепции суверенитета, международной практики и положений Конституции Российской Федерации. В правовой науке принято считать, что как в унитарном, так и в федеративном государстве суверенитет един и неделим. Он является прерогативой государства и осуществляется его органами власти. В конституциях федеративных государств (США, Швейцария, Индия, Бразилия и др.) субъекты федерации обычно не именуются суверенными государствами (отдельные отступления в США являются данью историческим традициям, поскольку США создавались штатами), хотя они обладают достаточной самостоятельностью в решении вопросов в пределах своей компетенции. Конституция ФРГ провозглашает равенство конституционного статуса всех земель и право каждой из них как субъектов федерации иметь свою конституцию, законодательство, представительные и исполнительные органы власти; однако она исходит из того, что суверенитетом обладает федерация, а не отдельные ее субъекты (земли).

В противоречии с научной теорией и международной практикой федерализма конституции ряда республик Российской Федерации не только провозглашают их полный суверенитет, но и объявляют их субъектами международного права. Более того, в ряде республик отдельные влиятельные лица пытаются дать такое толкование государственного суверенитета, которое позволяет отождествлять его с суверенитетом нации, т.е. рассматривать его как свойство отдельного этноса (татар, башкир, тувинцев и т. д.), именем которого названа та или иная республика. Совершенно очевидно, что такой подход противоречит интересам представителей других народов, проживающих на территории соответствующих республик и интересам всех субъектов федерации.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. разъясняется, что суверенитет Российской Федерации, как демократического федеративного правового государства распространяющийся на всю ее территорию, закреплён Конституцией РФ в качестве одной из основ конституционного строя. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, согласно Конституции РФ, является ее многонациональный народ. Суверенитет, предполагающий верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполни-

тельной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус.

Конституция РФ связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального русского народа — носителя и единственного источника власти в Российской Федерации. Это подтверждается историей России и каждой республики в отдельности. Не республики образовали Российскую Федерацию, а Российская Федерация своей Конституцией учредила их статус. По смыслу Конституции РФ республики как субъекты РФ не вправе сами наделять себя свойствами суверенного государства, — и не только полным суверенитетом, но и ограниченным.

Конституция РФ, характеризуя республики как субъекты РФ, исходит из принципа равноправия всех субъектов РФ, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признание же за республиками суверенитета, при том, что все другие субъекты РФ — края, области, округа им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов РФ, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект РФ, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

Важно подчеркнуть, что использование в Конституции РФ понятия "республика (государство)" не может рассматриваться как признание государственного суверенитета этих субъектов. Оно лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического или национального характера.

Признание Конституцией РФ суверенитета только за Российской Федерацией воплощено также в ряде конституционных принципов, таких, как государственная целостность и единство системы исполнительной власти, верховенство Конституции РФ и федеральных законов, которые имеют прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации, а, следовательно, территории ее субъектов. Отсутствие у субъектов РФ, в том числе респуб-

лик, суверенитета подтверждается и положениями тех статей Конституции РФ, из которых вытекает, что только Российская Федерация вправе заключать международные договоры, приоритет которых признается в ее правовой системе (ст.15, ч.4), и только Российская Федерация как суверенное государство может передавать межгосударственным объединениям свои полномочия в соответствии с международным договором (ст. 79).

В силу своего конституционного статуса (ст. 65 и 66 Конституции Российской Федерации) республика, как и другие субъекты Российской Федерации, вправе самостоятельно устанавливать свои символы, выражающие исторические и иные ценности и традиции народов, проживающих на соответствующей территории, придавать им статус официальных отличительных атрибутов, определять порядок их официального использования. Флаг, герб и гимн наряду с наименованием республики призваны самоидентифицировать ее внутри Российской Федерации и по своему предназначению не могут служить внешним целям.

Признанием содержащихся в Конституции Республики Алтай, а, следовательно, и в конституциях других республик положений о суверенитете Республики Алтай не соответствующими Конституции РФ не ликвидируется полнота государственной власти, которой республики как субъекты Российской Федерации обладают в силу ст. 5 (ч. 3), 73 и 76 (ч. 4) Конституции РФ. Исключительные полномочия субъектов РФ и полномочия, вытекающие из совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, как были, так и остаются за республиками. При этом, по смыслу ст. 73 Конституции РФ во взаимосвязи с другими ее статьями вся полнота государственной власти республики как субъекта РФ в указанных пределах не означает, что такую власть она осуществляет в качестве суверенного государства.

Аналогичный по своему содержанию запрос о несоответствии Конституции РФ отдельных положений Конституции Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан поступил в Конституционный Суд в июле 1999 г. от группы депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

В определении Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. обращается внимание, что вопросы, урегулированные оспариваемы-

ми положенными конституций названных республик, ранее рассматривались Конституционным Судом при проверке идентичных запросов. Наряду с этим Конституционный суд вновь разъяснил, что признание за республиками суверенитета, при том, что все другие субъекты РФ им не обладают, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе.

В названном определении Конституционного Суда вновь подтверждается недопустимость несоответствия отдельных положений конституций республик и уставов других субъектов Федерации Конституции РФ. Эти положения, как и законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, подлежат применению лишь в части, ей не противоречащей, что прямо предусмотрено пунктом 2 раздела второго "Заключительные и переходные положения". Пунктом 1 того же раздела закреплен также приоритет положений Конституции РФ перед положениями Федеративного договора.

Среди аргументов в пользу признания суверенности республик нередко можно слышать ссылки на Федеративный договор (1992 г.), в котором, хотя и не содержалось положений, прямо закрепляющих суверенитет республик, однако о них говорилось как о суверенных. Но ведь из преамбулы, ст. 3 (ч. 3) и пункта 1 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции РФ следует, что положения Федеративного договора, предусматривавшие и позволявшие обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции РФ.

Признание неконституционными положений о суверенитете республик влечет за собой и вывод о неконституционности положений о договорном характере статуса республик как субъектов в составе Российской Федерации.

Из положений конституций ряда республик об их государственном суверенитете логически вытекало провозглашение в них также верховенства республиканских законов и ограничение действия законов федеральных. В этой связи в названном определении Конституционного Суда отмечается, что принцип верховенства Консти-

туции РФ и федеральных законов как выражение суверенитета Российской Федерации, распространяющегося на всю ее территорию, означает, в частности, что субъект РФ не может изменять установленные Конституцией РФ приоритеты действия законов и иных федеральных нормативных правовых актов, ограничивать их применение, приостанавливать их действие, вводить какие-либо связанные с действием этих актов процедуры и механизмы разрешения коллизий, правовых споров, не предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами.

Не соответствующие Конституции РФ положения конституций ряда республик относительно суверенитета и верховенства федеральных законов коснулись также вопроса собственности. Так, Конституция Республики Алтай исходит из того, что земля, недра, леса, растительный и животный мир, водные и другие природные ресурсы являются собственностью этой республики и национальным богатством ее народа. Аналогичные или очень похожие нормы содержатся в конституциях Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Татарстан и некоторых других субъектов РФ. Кроме того, ими устанавливается порядок, согласно которому владение, пользование, распоряжение землей, недрами и водами, охрана окружающей среды и другие вопросы собственности регулируются законодательством данных субъектов Федерации.

Вопросы собственности на землю и другие природные ресурсы в Российской Федерации рассматривались Конституционным Судом РФ по делам о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации (1998 г.), отдельных положений Конституций Республики Алтай, Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан. В решениях Конституционного Суда по ним были обоснованы правовые позиции, опирающиеся на следующие положения Конституции РФ. В соответствии со ст. 9 земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1); земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2). Согласно ст. 36 граждане и их объединения вправе иметь

в частной собственности землю (часть 1); владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (часть 2); условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3).

Из приведенных конституционных норм следует, что народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всемирного значения. Поэтому с Российской Федерации и ее субъектов не снимается вытекающая из ст. 9 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 71 и 72 — обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам РФ. Конституция РФ не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов РФ и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы.

В постановлении от 9 января 1998 г. по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации Конституционный Суд РФ указал, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития и рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов представляет собой публичное достояние многонационального народа России как таковой, является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом Российской Федерации на основе положений ст. 72 (пункты "в", "г", "д", "к" части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений

была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности. Данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации сохраняет свою силу. Сходные правовые режимы установлены в отношении других природных ресурсов Законом Российской Федерации "О недрах" (в редакции федеральных законов от 3 марта 1995 г. и от 10 февраля 1999 г.), Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. "О животном мире".

Конституция РФ относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, лесное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, пункты "в", "г", "д", "к" части 1). Отсюда со всей очевидностью следует, что эти вопросы регулируются федеральными законами, а субъекты РФ могут самостоятельно регулировать их только при отсутствии федерального законодательства, а как только оно появилось, законы республики подлежат приведению в соответствие с ним. Следовательно, субъект РФ не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

В ряду рассмотренных Конституционным Судом РФ дел по вопросам федеративных отношений следует упомянуть проверку некоторых положений Устава Читинской области относительно компетенции областного законодательного органа по определению судебной системы области; некоторых статей Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"; положений Устава Тамбовской области по вопросам единства государственной власти, финансового, валютного, кредитного регулирования в пределах компетенции области; ряда положений законов Республики Башкортостан "О Президенте Республики Башкортостан" и "О выборах Президента Республики Башкортостан"; отдельных положений ряда статей Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"; толкование ч. 4 ст. 66

Конституции Российской Федерации о вхождении автономного округа в состав края, области и др.

Решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. В этой связи выглядят странными высказывания отдельных юристов и даже руководителей некоторых республик относительно необязательности неукоснительного выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации по изложенным и другим вопросам. Все разговоры типа "не будем выполнять" или "будем, но не сразу и не полностью" представляются совершенно бессмысленными. Согласно ст. 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", признание нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ является основанием для отмены положений других нормативных актов, воспроизводящих его или содержащих такие же положения. Конституционный Суд, говоря образно, поставил диагноз, суверенитет республик отныне не легитимен. Положения о нем автоматически утратили силу везде и во всех смыслах. И те, кто пытается его отстаивать, вступают в противоречие с идеей правового государства и самой Конституцией Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда по вопросам федеративных отношений способствуют снятию конфликтных ситуаций в отношениях между Федерацией и ее субъектами и направлены на укрепление конституционного строя и законности. Еще раз хочется отметить, что принятием этих решений не отрицается самостоятельность и полнота государственной власти республик в пределах их полномочий. Никто не собирается перечеркнуть их большие права, вытекающие из совместного ведения Федерации и субъектов РФ. Но в то же время пресекаются отнюдь не безопасные для целостности России попытки отстаивания суверенного статуса республик. Ведь из принадлежащего якобы республикам суверенитета делается вывод о его первичности, о том, что суверенитет России произведен от суверенитета республик, а, следовательно, любая из них в любое время своим односторонним решением может выйти из состава РФ. Конституция России признает рав-

ноправие и самоопределение народов, но не вообще, а в составе Российской Федерации. Не только наша Конституция, но и международное право не допускает использования ссылок на принцип самоопределения для подрыва территориальной целостности и единства государства. Конституция допускает возможность изменения статуса субъекта Федерации, но при одном непременном условии — взаимном согласии его и РФ и только при наличии Закона. Реализация любым субъектом принадлежащего ему права не должна наносить ущерба правам других субъектов.

ЗАСТОСУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ СУДАМИ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

В. Бойко

Нова Конституція України стала важливим політико-правовим документом довгострокової дії, яка насамперед визначила підвалини як сучасних, так і майбутніх перетворень у суспільстві, закріпила засади державної політики та основні принципи реформування державних інститутів, включаючи і судові установи.

Положення Основного Закону нашої держави включили в себе міжнародні стандарти норм щодо захисту прав людини і основних свобод. У ньому проголошено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. До національного законодавства України включені чинні міжнародні договори, згода на ратифікацію яких надана Верховною Радою України.

Проголосивши, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, Конституція України поклала захист порушених прав і свобод людини виключно на суди, поширивши їх юрисдикцію на всі правовідносини, які виникають у державі, та заборонивши виконання судових функцій будь-яким позасудовим органам. Виходячи з цього, суд не має права відмовити особі в прийнятті позовної заяви чи скарги лише з тієї підстави, що її вимоги можуть бути розглянуті в передбаченому законом позасудовому порядку. Це дало змогу кожному громадянину безпосередньо звертатися до суду за

захистом своїх порушених прав, незалежно від того, звертається він з позовом до громадянина, чи з претензіями до діяльності державних органів та їх посадових осіб.

Все це істотно змінило і місце суду в системі органів державної влади.

У колишньому Радянському Союзі суд розглядався тільки як орган, покликаний охороняти від неправомірних дій державу, соціалістичне суспільство, відповідальності ж держави перед своїми громадянами за рідкими винятками, практично не існувало. Прерогативи суду були обмежені точним застосуванням закону та діючих нормативних актів відомчого характеру, при цьому суд був усунений від їх оцінки на відповідність Конституції та законам держави.

З прийняттям нової Конституції, суд не тільки має вирішувати спори про право, не тільки реалізовувати принцип справедливості у правозастосовчій практиці, а й виступає своєрідним арбітром у спорах на відповідність нормативних актів Конституції або законам України.

Так, якщо при розгляді справи в будь-якому суді загальної юрисдикції виникають сумніви відносно конституційності закону або іншого правового акта Верховної Ради України, нормативного акта Президента чи уряду України, він має право зупинити розгляд справи по суті і через Верховний Суд України звернутись до Конституційного суду щодо вирішення питання про конституційність такого акта.

Поряд з цим будь який суд загальної юрисдикції наділений правом визнавати неконституційними або такими, що не відповідають законам України рішення органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, або їх посадових осіб.

Все це дало змогу судам при розгляді справ оцінювати зміст закону або іншого нормативно-правового акта, який регулює правовідносини, що розглядаються судами, з точки зору його відповідності Основному Закону й застосувати Конституцію як акт прямої дії. Особливо це стосується питань захисту основних прав і свобод громадян.

З прийняттям Конституції України, яка гарантує кожному таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, став діяти судовий порядок надання дозволу, у виняткових випадках для отримання певної інформації з телефонних записів зв'язку.

Уже зараз громадяни України на підставі конституційних вимог

мають право оскаржити до суду санкцію прокурора на арешт, постанову слідчих органів про закриття кримінальної справи. Протягом 1999 р. судами України було розглянуто майже 3500 таких справ.

Менше року залишилось до того часу, коли арешт особи, проникнення до житла, проведення там обшуку, виїмка телеграфної та іншої кореспонденції буде можливим лише за наявності вмотивованої постанови суду.

Після прийняття Основного Закону істотно змінився і порядок вирішення питань щодо обмежень відносно неповнолітніх.

На підставі конституційних положень діє судовий порядок щодо направлення неповнолітнього, скоївшого суспільно-небезпечне діяння у віці, коли він не може бути притягненим до кримінальної відповідальності, до спеціального учбового закладу.

У 1999 р. судами України розглянуто близько 3500 таких справ.

Конституція України зобов'язала суди при розгляді кримінальних справ дотримуватись принципу презумпції невинуватості, при цьому обов'язок доказувати винність особи покладається на прокурора, який повинен підтримувати в суді державне обвинувачення по всіх справах, які надійшли до суду з обвинувальним висновком.

У 1999 р. близько 91 відсотка справ, які надійшли в суди України з обвинувальним висновком, розглянуті судами з участю прокурорів.

Закріпивши положення, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права приватної власності, яке є непорушним, Конституція України докорінно змінила і порядок його захисту, вказавши, що конфіскація майна можлива виключно за рішенням суду. У зв'язку з цим справи про адміністративні правопорушення, за вчинення яких законом передбачена конфіскація приватного майна особи, розглядаються тільки судами.

За період 1999 р. судами України розглянуто близько 9500 справ такої категорії.

Обмеження права громадян на свободу мирних зборів, демонстрацій, проведення страйку для захисту своїх економічних та соціальних інтересів можуть встановлюватися тільки судом і у випадках, прямо зазначених у Конституції України.

Близько 20 справ даних категорій було розглянуто судами України в 1999 р.

З прийняттям Основного Закону в судочинстві з'явилась нова

демократична засада, така як родинний імунітет. Конституція України зазначає, що особа не несе відповідальності за відмову давати свідчення або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом. Слідчі органи та суди, пропонуючи підсудному, членам його сім'ї чи близьким родичам дати пояснення щодо обставин справи, зобов'язані роз'яснити положення цієї конституційної норми.

Порушення цих вимог закону веде до втрати таких пояснень як засобу доказування при розгляді судом конкретної справи.

Як відомо, у червні 2001 р. почне діяти конституційна вимога щодо можливого обмеження права кожної людини на свободу та особисту недоторканість тільки за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. Але вже сьогодні слід переглянути нашу "традицію" щодо попереднього затримання людини і її арешту в ході досудового слідства.

Перехідними Положеннями Конституції України передбачено після спливу п'ятирічного терміну впровадження отримання судового рішення для проникнення до житла особи, проведення там огляду чи обшуку.

З цих далеко не повних прикладів можна зробити висновок, що Основний Закон нашої держави живе, діє в напрямку посилення захисту прав і свобод людини і громадян.

На черзі приведення у відповідність до конституційних вимог великого пакету діючих законодавчих актів і в першу чергу прийняття нових цивільного, кримінального, сімейного та інших кодексів, суттєве реформування судової та всієї правової системи, судочинства і досудового слідства, що стане значним кроком у напрямку становлення України як правової держави.

Впровадження в життя конституційних вимог щодо створення в державі неупередженого та незалежного судочинства є одним із головних чинників правової держави, якою має стати Україна в майбутньому.

У зв'язку з цим саме статус судді, місце судів у системі державних органів, їх взаємовідносини з іншими структурами органів державної влади має вагоме значення з точки зору неупередженості і об'єктивності правосуддя.

Слід відзначити відому декларативність навіть конституційної

вимоги "судді незалежні і підкоряються тільки закону", які проголошувались у Конституціях Союзу РСР 1936 р. та УРСР 1976 р.

У реальному житті суди були інструментом командно-адміністративної системи, фактично були підрозділом репресивної державної машини і нерідко виконували її замовлення у боротьбі з вільнодумством і опозицією до влади.

Філософ XVII століття Джон Локк писав, що вирішення будь-якого позову неупередженим суддею є чи найвагомим здобутком цивілізації.

Навіть найкраща за текстом Конституція не матиме цінності, якщо не існуватиме незалежної судової системи, яка відповідатиме за її втілення. У зв'язку з цим, по-перше, слід з'ясувати — незалежність від чого або від кого. Історія свідчить, що концентрація надмірної влади в одних руках завжди має в собі загрозу неупередженості і незалежності судової гілки влади. Суди мають бути незалежними від політичних важелів суспільства і рішення в суді мають прийматися не політично правильні, а юридично правильні. Інакше тлумачення зведе нанівець конституційне положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність.

Незалежність суддів має багато складових чинників, але основні з них закріплені в Конституції України: державне фінансування судової діяльності, розмежування повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової влади, які мають діяти у визначених Конституцією межах та відповідно до законів України, встановлення конституційних гарантій незалежності і недоторканості суддів, серед яких особливе значення має порядок призначення та звільнення суддів з посади, заборона впливу на суддів у будь-який спосіб, державне забезпечення особистої безпеки суддів та їхніх сімей та ін.

Головним як на сьогодні, в ході судової реформи наповнити реальним змістом конституційні положення щодо незалежності судової влади. Приклади із законотворчого процесу показують як можна змінити конституційну норму на шкоду об'єктивності і неупередженості правосуддя.

Як відомо, у ст. 130 Конституції України йдеться про те, що саме держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, а видатки на утримання судів мають окремо визначатися в Державному бюджеті України. Щодо

створення належних умов та фінансування судової діяльності — коментарі, як кажуть, зайві. Розмір бюджетних коштів судам виділяється в Державному бюджеті окремо, але в Законі про Державний бюджет України на 2000 р. (таке положення є і в проекті на 2001 р.) передбачено, що суми, які необхідно виплатити громадянам у результаті їх безпідставного засудження, відшкодовуються за рахунок бюджетних коштів, виділених на утримання відповідних правоохоронних органів або судів.

Цілком зрозуміло, що передбачені наслідки для відомства при закритті справи по реабілітуючим обставинам або при винесенні виправдального вироку, явно не будуть стимулювати їх працівників для прийняття законного, об'єктивного і неупередженого рішення по конкретній кримінальній справі. І життя дає з цього приводу конкретні приклади, коли фінансові інтереси відомства явно переважають обов'язок їх працівників об'єктивно і неупереджено прийняти рішення по судовій справі.

Явно низький рівень фінансового забезпечення судової діяльності з боку держави сприяє залежності судів від органів місцевого самоврядування, а то і від підприємницьких структур саме через фінансові важелі, які використовуються судами на умовах крайньої необхідності.

Стосовно розмежування повноважень між органами державної влади і в першу чергу між виконавчою і судовою гілками влади слід зазначити наступне.

У нашому суспільстві збереглися тенденції взаємовідносин між судами і підрозділами виконавчої влади, які склалися в період панування командно-адміністративної системи. Саме через обслуговування судів, забезпечення їх діяльності фінансовими, матеріальними ресурсами, участю у вирішенні кадрових питань судової системи службової кар'єри суддів і т. ін. представники виконавчої влади мали і мають суттєві важелі впливу на здійснення правосуддя.

Як і раніше, ці функції в числі інших виконує Міністерство юстиції. Наша власна історія і практика сьогодні свідчать не тільки про залежність судової гілки влади від органів юстиції, а і про пряме втручання у здійснення правосуддя з боку представників органів виконавчої влади.

Більше того, відповідно до "Положення про Міністерство юстиції

України", яке затверджено Указом Президента України 30 грудня 1997 р., у числі інших повноважень Мінюст має представляти в судах інтереси держави, уряду, коли до них пред'являють претензії громадяни. У цьому році до судів посилюється потік заяв громадян до держави про відшкодування грошових вкладів, облігацій, відшкодування матеріальних і моральних збитків та ін.

Крім того, значна кількість юридичних процедур цього відомства, його структурних підрозділів також підлягають оскарженню в суді: відмова в реєстрації об'єднань громадських організацій, певні заходи по контролю за дотриманням їх статуту, реєстрація фізичних та юридичних осіб, дії державної виконавчої служби, департаменту по виконанню кримінальних покарань і т. ін.

Безперечно, таке поєднання державних функцій створює умови, які можуть зашкодити інтересам правосуддя, порушити права громадян на об'єктивний, неупереджений суд. У цій ситуації вихід бачиться один — створити спеціальний державний орган — Державну судову адміністрацію, яка б займалася лише б одним: під контролем органів суддівського самоврядування організувала та забезпечувала б виконання закону про бюджетне фінансування судів України, організувала б інші заходи по забезпеченню правосуддя.

Згідно Конституції України єдиним джерелом державної влади є народ України. Саме він має пряму причетність до формування законодавчої влади, обирає главу держави, який від імені народу наділяє окремих громадян повноваженнями судді.

Але народ має право через своїх представників брати участь безпосередньо у здійсненні правосуддя.

Конституція України закріпила таку форму участі: присяжні і народні засідателі.

Більш доцільно, і про це свідчить світовий досвід, запровадити суд присяжних в кримінальному судочинстві при розгляді особливо складних кримінальних справ, пов'язаних із злочинним посяганням на життя людини при обтяжувальних обставинах. Ці справи мають розглядатися в судах вищого рівня. Складом суду з участю професійного судді і присяжних, рішення яких щодо винуватості підсудного має бути вирішальним.

Серед цивільних справ також є окремі категорії, які для суспільства мають особливе значення: про усиновлення дітей іноземними

громадянами, про позбавлення батьківських прав, про обмеження дієздатності громадян та ін. Такі справи могли б розглядатися в місцевих судах з участю народних засідателів.

Досвід держав, які мають давні демократичні традиції, свідчить про те, що незалежність судової влади в першу чергу має забезпечуватись підтримкою широких верств населення. Але таку підтримку можна мати лише тоді, коли судова влада продемонструє, що вона заслуговує на довіру всіх і кожного в результаті прийняття нею законних і справедливих рішень.

КОНСТИТУЦІЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНА ЮРИСДИКЦІЯ В НІМЕЧЧИНІ

Ю. Харбіш

Кожна держава має конституцію. Навіть королівства, царства та імперії в минулих століттях мали свої конституції. Ці конституції в старому розумінні визначали державний стан, конституційне право таких держав базувалося за принципом монархічної сили.

Для держав ХХ століття конституція стала символом. Конституції сучасності більше не описують тільки державний лад. Сучасні конституції містять правила про інституціонування конституційних органів, про їх права та обов'язки, а також права та обов'язки індивідуума відносно держави та суспільства. У теорії дві конституційно-політичні ідеї діаметрально протилежні. Йдеться про відношення громадянина до держави та співвідношення прав, які надаються громадянину відносно держави. Мова йде про компетенцію державних органів та про їх обмеження. Якщо розуміти конституцію правонормативною, це означає регулювання прав та обов'язків громадянина та державних органів, які визначені не тільки на папері, а в разі необхідності можуть бути захищені та реалізовані в судовому порядку.

У цьому випадку йдеться про конституцію з нормативним характером. Основні права громадян стоять у центрі поряд з рівноправністю, правом на захист від насилля державної влади. Це права людини, які зобов'язують державу поважати сферу свобод кожного індивідуума. Це в першу чергу означає: держава толерантно відноситься

до свободи думки, свободи віросповідання, права власності, права вільно збиратися, свободи політичних партій та інших свобод людини.

Крім конституцій нормативного характеру, людство знає також конституції декларативні, які переважно містять програми та цілі, що належать до виконання державними органами. Такі заклики та декларації часто формулюються державою як права, наприклад, право на працю та право на житло. Але ці соціальні права мають іншу структуру, ніж основні свободи людини. Вони є соціальними правами. Тому в країні, яка орієнтується на вільний ринок, держава піклується лише в обмеженому масштабі про працю та житло її громадян. Такі соціальні права не є дійсними основними правами. Вони є постулатами, що бажані, але життєва дійсність залишає їх позаду декларації. Крім того, права, які зазначені лише на папері, сприяють тільки розчаруванню і озлобленості, перешкоджають ідентифікації громадянина з його державою. Конституції, які обіцяють громадянам забагато, конституції, розділ основних прав людини котрих можна читати як каталог товарів споживача, ці конституції німецькі фахівці визначають як декларативні або апелятивні.

Сучасна німецька демократична конституційна держава є результатом довгострокової конституційно-політичної історії країни. Американська боротьба за незалежність та французька революція надали світу кінця ХVІІІ століття риси конституційно-теоретичного розвитку. Конституції Америки та Франції здебільшого впливали на створення та здійснення державної влади в європейських країнах. Конституція стає відтепер правовим документом, визначає, яким чином інституціуються державні органи та які правила вони повинні брати до уваги під час здійснення державної влади. Конституція віддзеркалює стан держави, стає цілим комплексом правових норм. Держава, влада в якій до цього часу належала монарху, стає об'єктом права, бо новим носієм влади в державі стає народ.

Німеччина в ХІХ столітті нагадує арену: йде боротьба між демократичним рухом та монархією. Застосована у Франції ідея того, що народ є конституційною силою, проникла в Німеччину. Але революції, яка б зруйнувала монархію в Німеччині, так і не сталася. Ідея народного суверенітету поступово починає втілюватися в Німеччині, хоча перші німецькі конституції на початку ХІХ століття знаходяться в розпорядженні монарха. Він починає добровільно обмежувати в конституції свою владу.

Пізніші конституції ґрунтувалися на угодах між монархом та

народом. До цього треба додати, що велика спроба німецького народу в середині XIX століття виступити сувереном та створювачем конституції отримала поразку. У травні 1848 р. у німецькому місті Франкфурті-на-Майні, в церкві Паульскірхе, зібралися вибрані безпосередньо народом конституційні Національні збори. Ці збори взяли на себе вищу владу та розробили дуже прогресивну конституцію з повним каталогом основних прав людини. За змістом названого акта Німеччина стає з цього часу демократичною країною і незабаром отримує в 1919 р. першу республіканську конституцію: Веймарську конституцію від 11 серпня 1919 р. Але нова Республіка народилася не під щасливою зіркою: конституція, яка була інспірована монархічними поглядами, інституювала обраного народом рейхспрезидента, що був наділений досить широкими повноваженнями. При рейхспрезидентові діяв уряд, який повністю залежав від рейхспрезидента та рейхстагу. Співвідношення цих трьох конституційних органів було нерівномірним та й не гарантувало політичної стабільності в державі. Перелік основних прав конституції не гарантував стосовно законодавця ніяких суб'єктивних прав. Закономірним стало й те, що Веймарська республіка проіснувала тільки 14 років.

Настає період диктаторської держави Третього Рейху (1933 — 1945 рр). Націонал-соціалісти, захопивши в січні 1933 р. владу у державі, в першу чергу зламали Веймарську конституцію. Націонал-соціалістичний уряд скористався панувалими за тих часів вимогами правової науки, згідно з якими парламент та уряд, кожний з них окремо, може визначати зміст конституції та законів. Націонал-соціалістичний уряд став таким чином використовувати на свою користь принципи законодавчого позитивізму. Націонал-соціалізм створив на німецькій землі брутальну диктатуру, яка не звертала уваги на права людини, ця неправова держава мала назву Третій Рейх та її існування було припинено одразу після другої світової війни за рішенням союзних держав.

Після другої світової війни шлях для демократичних починань став вільним та при цьому розвиток Німеччини був різним. Східна частина Німеччини, яка була окупована Радянською Армією, не змогла розвиватися демократичним шляхом за поглядами Західного світу. Супротив цьому, три західні окупаційні зони Німеччини переживали справжні демократичні починання. Старі землі, наприк-

лад, Баварія, Бремен та Гамбург знов дістали державний статус, союзники додатково створили ще 9 нових земель зі статусом держави. На цьому рівні земель з державним статусом, відверто кажучи, контрольованим з боку союзників, знову в Німеччині були проголошені демократичні конституції земель.

Коли стало ясно, що Схід та Захід поділеної на окупаційні зони Німеччини йдуть різними шляхами, в той час коли холодна війна між Сходом та Заходом перешкоджає створенню єдиної німецької держави, були засновані на німецькій землі дві держави: на Заході 23 травня 1949 р. ФРН — демократична держава за західним зразком, а на Сході 7 жовтня 1949 р. НДР — соціалістична держава.

Після розробки Основного Закону в 1948—1949 рр. він отримав вплив з боку західних союзників, які були проти сильної центральної влади у Німеччині. Ідеї федералізму отримали підтримку і збіглися з поглядами прем'єр-міністрів земель Німеччини того часу.

Під час створення концепції основних прав та конституційної юрисдикції "батьки" Основного Закону в більшій мірі змогли взяти за основу Конституцію, яка була прийнята 100 років раніше в церкві Паульскірхе. Вони свідомо відмовились від поняття "Конституція" і прийняли поняття "Основний Закон", бо причиною було поділення Німеччини на дві частини. З аналогічних причин прем'єр-міністри земель заперечували плебісциту щодо прийняття Основного Закону. Домовились на тому, що прийняття Основного Закону через Народні Представницькі Збори в 2/3 німецьких земель буде достатнім. Власне, усі ландтаги Німеччини, також і ландтаг Баварії, зволікаючи час, все ж проголосували за Основний Закон Німеччини.

Такий демократичний недолік, як відсутність плебісциту, час від часу виносить на порядок денний громадськістю Німеччини. Але, незважаючи на це, німецький народ показав на неодноразових виборах до Бундестагу (парламенту), що він (народ) все ж таки внутрішньо прийняв Основний Закон Німеччини. Можна зробити висновок з цього приводу, що на той час неможливо було ідентифікувати німецький народ ніякою конституцією, крім Основного Закону 1949 р.

Коротка характеристика Основного Закону полягає в тому, що Німеччина є республікою, носієм влади є народ. Влада здійснюється через державні органи, які вибираються легітимним демократичним шляхом. До демократичної держави належить також багато-

партійна система, що позначено в ст.21 Основного Закону. Конституційні органи виконують свої обов'язки відповідно до термінів, на які вони обрані народом. Основний Закон та конституції земель не забороняють повторні вибори вищих посадових осіб, але це може призвести до негативних наслідків, наприклад, політичного застою або зловживанню владою. Здається політично мудрим обмежити повторні вибори голови держави та голови уряду, як це зроблено в Конституції США. Основний Закон Німеччини передбачає обмеження тільки щодо повторних виборів Федерального Президента, але він не має ніякої політичної влади.

Не секрет, що досить сильною політичною постаттю в ФРН є федеральний канцлер, який може вибиратися необмежену кількість разів. Цей факт, як показав хід розвитку держави, є конституційно-політичною проблемою для Німеччини. Існує багато шляхів, щоби запобігти дисонансу.

Тому німецькі фахівці у сфері державотворення та політологи вважають за необхідне посилити плебісцитарні елементи, з метою протистояння політичному застою в державній владі. Недостатньо лише того, що народу дозволено вибирати парламент на 4 роки, він повинен також самостійно вирішувати важливі питання, як, наприклад, введення європейської грошової одиниці "євро".

Федеративна Республіка Німеччина була заснована в 1949 р. як федеративна держава, таким чином продовжилася заснована в 1867 р. федеративна конституційна традиція, яка була припинена в часи Третього Рейху. Зважена федеральна держава поважає регіональні особливості, сприяє членам федерації, є перешкодою концентрації влади в центрі та виступає як бастион проти диктаторських тенденцій.

Гіркий досвід часів націонал-соціалізму примусив "батьків" Основного Закону закласти до його змісту принцип правової держави, який гарантує кожному правовий захист його прав від порушень з боку публічної влади. Правова держава — це держава, в якій державна влада зв'язана законом на відміну від держави поліцейської або авторитарної диктатури. Правова держава створює правові відносини з взаємними обов'язками та правами між державою та громадянами, а абсолютна монархія чи диктатура базується на відносинах обов'язків підвладних монархії або диктатурі щодо підданих.

Принцип соціальної держави, визначений в ст. 20 абз.1, 28 абз.1

частина 1 та інших статтях Основного Закону не є загальною програмою чи конституційно-політичною направляючою лінією, а навпаки цей принцип розглядається як конституційна норма. Вона адресована, насамперед, законодавцю. Він зобов'язаний розвивати та запроваджувати у життя принцип соціальної держави: право на соціальну допомогу людям під час захворювання, за віком, під час безробіття, підтримка освіти, захист материнства та в інших випадках. Такі правові норми конкретизуються на рівні законів, а не конституції. Основний Закон на відміну від Веймарської конституції уникає від гарантування основних соціальних прав, бо такі конституційні норми не вирішують проблеми, а навпаки пробуджують у людей очікування, які виконати у майбутньому буде не можливо.

Комунальне самоврядування досягає в Основному Законі своєї кульмінації у зв'язку з історією його розвитку. Воно гарантовано конституційно-правовим чином, ст.28 Основного Закону, але не дає можливості законодавцю по суті втручатися до комунального самоврядування. Комунальне самоврядування служить будівництву демократії зверху до низу (ст. 11 абз. 4 Баварської конституції 1946 р.). Комунальне самоврядування з його 100.000 депутатів стало школою демократії та означає визнання децентралізації центрів влади у Німеччині. Громади виконують місцеві справи, наприклад, планування житлового будівництва, дороги, водопостачання і інші справи. Комунальне самоврядування посилює принцип розподілу влади. Перекручування права в Третьому Рейху, який розчавив основні цінності цивілізованої спільноти, стало причиною того, що фундаментальні рішення Основного Закону були проголошені незмінними. Відверто кажучи, Конституція повинна мати можливість змінюватися з метою реагування на зміни і розвиток у державі та в суспільстві. Але це не повинно бути так, як було зроблено у Веймарській конституції, приведеній до диспозитивної норми. Основний Закон Німеччини проголошує гідність людини, республіканську форму держави, демократію, принцип соціальної держави, принцип правової держави та принцип федералізму, і все це є недоторканим і непорушним (ст. 79 абз. 3 Основного Закону). Оскільки ми говоримо про "довічні застереження" до Основного Закону, то названі вище принципи та цінності є легітимними та незмінюваними.

Зовсім протилежно до Основного Закону ФРН проходив розвиток в

НДР, яка в 1949, 1968, 1974 рр. послідовно отримувала конституції соціалістичного змісту. Держава в ній декларувалася як "соціалістична держава німецької нації" (ст.1 Конституції 1968 р.). Принцип керівництва СЄПН (Соціалістичної єдиної партії Німеччини) був закріплений конституційно, принцип розподілу влади заперечувався, основні права людини не існували. НДР як держава мала суворо централізовану організацію та була надійним союзником Радянського Союзу. На підставі дійсного співвідношення влади Радянський Союз міг будь-коли втручатися та впливати на внутрішні справи в НДР, як це було, наприклад, в 1953 р. під час народного повстання в Берліні. Але коли люди в 1989 р. знов вийшли на вулиці та дали відсіч режиму СЄПН, тоді Радянський Союз залишив свої танки і війська в казармах. Генеральний секретар КПРС Михайло Горбачов сказав з цього приводу в жовтні 1989 р. керівництву НДР так: "життя покарає того, хто запізнюється".

Об'єднання Німеччини 3 жовтня 1990 р. здійснилось, бо Основним Законом Німеччини був передбачений вступ НДР до ФРН, про це було заявлено також літом 1990 р. Фактично ж об'єднання відбулось 3 жовтня 1990 р в результаті вступу в силу в цей день Основного Закону і на Сході Німеччини.

Таким чином, Німеччина в ХХ столітті пережила на конституційному рівні 4 глибоких перевороти та реформації: 1918/1919 рр. — кінець монархії та створення першої демократично-конституційної республіки, 1933 р. — створення націонал-соціалістичної диктатури, 1949 р. — створення вільної конституційно-демократичної держави та створення соціалістичної держави, 1989/1990 рр. кінець режиму СЄПН та об'єднання Німеччини на підставі діючого Основного Закону.

Основний Закон Німеччини є нормативною конституцією, тому в випадках правових суперечок він застосовується як юридичний закон. При цьому коли Основний Закон в своїй конституційній дійсності розкрив реальну юридичну силу дії, то в 1951 р. для цього був інституційован Федеральний Конституційний Суд як конституційний орган. Цей суд складається з двох сенатів (палат), в кожному є 8 суддів, усього їх в федеральному конституційному суді 16.

Передумовою для вибору конституційним суддею є наявність здібностей до судової служби. Це означає, що усі конституційні судді повинні бути юристами, тобто мати юридичну освіту. З цього впливає їх ценз за віком, — суддя повинен бути не молодше 40 років.

Конституційні судді рекрутуються також з п'яти вищих федеральних судів Німеччини, з університетів, зі складу чиновників та політиків і в деяких випадках з адвокатів.

Половина суддів вибирається комітетом бундестагу (у складі 12 персон), інша половина вибирається бундесратом, який є федеративним органом, де представлені уряди 16 федеративних німецьких земель. Тепер бундесрат має 69 членів, які й вибирають цю половину суддів. Для того, щоби вибори були дійсними і легітимними, а конституційні судді обраними, потрібно отримати дві третини голосів у кожному із зазначених органів. Таким чином гарантується захист меншості від дискримінації в бундестазі та в бундесраті. З цього приводу Федеральний Конституційний Суд Німеччини розглядається з повним правом, як "охоронець та захисник прав меншості".

Для терміну перебування судді на посаді існують різноманітні моделі. Але німецький законодавець встановив термін перебування судді на посаді — 12 років, при цьому верхня межа цензу за віком встановлена в 68 років. Повторні вибори конституційного судді за законом неможливі. Усе це служить забезпеченню дійсної незалежності суддів.

Це є також збалансованим положенням, бо, з одного боку, гарантує безперервність та послідовність в судочинстві, з другого, перешкоджає стагнації цього процесу.

Федеральному Конституційному Суду були надані, в порівнянні з іншими судами Німеччини з урахуванням "гіркого" досвіду Третього рейху, широкі повноваження та компетенція. Якщо предметом суперечки є "велика політика", наприклад: заборона політичної партії, так звані східні угоди з НДР наприкінці 70-х років, розподіл фінансів поміж федеральними землями, то в цьому випадку суд приймає рішення на підставі Конституції та закону. Суд не має політичного мандата. Він уповноважений корегувати політичні рішення уряду та парламенту, але це можна робити лише конституційно-правовим шляхом, у жодному разі не політичними аргументами, а юридичними щодо:

а) федеративних суперечок, які Федеративний Конституційний Суд вирішує з питань різних поглядів на права та обов'язки федерації та земель;

б) суперечок вищих конституційних органів (бундесрат, бундестаг, федеральний уряд, президент), Федеральний Конституційний Суд

вирішує суперечки з питань прав та обов'язків, насамперед, конституційно-правові конфлікти проміж бундестагом, бундесратом, федеральним урядом та президентом Німеччини;

в) контрольних дій — Федеральний Конституційний Суд приймає рішення щодо конституційності законів, які приймаються бундестагом або ландтагом федеральної землі. Якщо Конституційний Суд приходиться до висновку, що закон суперечить положенням конституції, він визнає його таким, що не має юридичної сили. Таке рішення суду розповсюджується шляхом публікації в офіційному законодавчому віснику;

д) конституційних скарг — кожний в Німеччині має право звернутися з конституційною скаргою до Федерального Конституційного Суду, якщо він стверджує про те, що владні органи чи законодавці, або судові органи загальної юрисдикції порушили його основні права. Конституційні скарги створюють величезну частину судочинства, яке є компетенцією Суду. Більшість конституційних скарг, відверто кажучи, є безрезультатними, хоча більш ніж 1000 процесів громадяни все ж виграли. Огляд цього показує, що усі дії публічної влади повинні перевірятися на предмет відповідності до Основного Закону.

За свою майже 50-річну практику Федеральний Конституційний Суд прийняв забагато визначних рішень, надав "свіжу кров" правовій культурі Німеччини, яка внаслідок тортурів Третього Рейху знаходилась в занепаді. Передусім, Суд допоміг громадянам в боротьбі за основні права та їх існування взагалі.

Суддям дійсно надана велетенська влада: вони можуть анулювати урядові й інші акти виконавчої влади, рішення верховних судів федерації та земель. Вони можуть визнати прийнятий парламентом закон недійсним, для цього їм достатньо 5 голосів з 8 голосів суддів одного з сенатів.

Ми, у себе в Німеччині, не можемо уявити конституцію без конституційної юстиції. До речі, конституція без конституційної юстиції подібна леву, який не має зубів. Та й знайте, Німеччина дуже добре знайома з зубами цього лева.

ВИЩІ СПЕЦІАЛІЗОВАНІ СУДИ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ГАРАНТІЯ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Д. Притика

Найважливішим завданням для усіх державних інституцій України, кожної із гілок влади, вчених теоретиків і практиків є втілення засад Конституції в реальне життя. Реалізація Основного Закону — це гарантія створення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Така кінцева мета передбачена ст. 1 Конституції України. Ст. 6 Конституції визначає, що: Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України.

Такий умовний розподіл державної влади передбачає необхідність забезпечення верховенства права і незалежності судової влади. Тільки за таких умов держава може бути визнана правовою.

Але якщо законодавча і виконавча гілки дійсно, в загальних рисах, сформовані, то, на жаль, цього не скажеш про судову систему.

До цього часу не реалізовані в певній мірі засади Конституції, передбачені в її VIII розділі "Правосуддя".

У першу чергу мова йде про реалізацію ст. 125 Конституції України та п. 12 Перехідних Положень, відповідно до яких в Україні протягом 5 років повинна бути сформована система судів загальної юрисдикції.

Відомо, що нова система судів будується за принципами територіальності і спеціалізації. Передбачено, що вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди (ст. 125).

Але вже майже п'ять років сплинуло, як Конституція України визначила, що, крім Верховного Суду, в Україні будуть діяти і інші вищі судові органи — вищі суди. На наш погляд, з цим треба рахуватися і вбачати в цьому вагоме посилення судової влади, яке надасть можливість не розпоршувати сили одного найвищого судового органу на всі проблеми правосуддя у державі, а зосередитися на конкретній судовій юрисдикції, за яку відповідатиме конкретний вищий суд, і більш кваліфіковано здійснювати її: спеціалізація завжди була супутницею професіоналізму.

Устрій судів загальної юрисдикції за принципом спеціалізації є прогресивною формою організації діяльності судової системи, адже спеціалізація судів створює необоротні перетворення у напрямку демократизації судової влади. Якраз цю тезу хотілось обґрунтувати.

Необхідність створення вищих спеціалізованих судів Конституцією визнано не безпідставно. Законодавцем врахований як міжнародний досвід щодо децентралізації судової влади шляхом створення в Німеччині, Франції, Польщі, інших державах окремих спеціалізованих судів з різних судових юрисдикцій, в тому числі і на рівні вищих судових інстанцій, так і інші приклади, зокрема існування в США Верховного Суду з суттєво обмеженою судовою компетенцією, а також багаторічний досвід країн СНД і України щодо відокремлення від судів загальної юрисдикції самостійної гілки судової влади — арбітражних (економічних, господарських) судів та їх вищого судового органу — вищого суду відповідної країни.

Конституція нової демократичної держави України не могла обрати недемократичний шлях розвитку судової влади. Цього і не сталося. Передбачаючи створення спеціалізованих судів, в тому числі шляхом розбудови системи судів загальної юрисдикції не тільки за принципом територіальності, а й за принципом спеціалізації, Конституція, окрім визнання доцільності формування спеціалізованих судів з різних судових юрисдикцій, зберегла за ними автономію, передбачивши у ст. 125, що вищим судовим органом спеціалізованих судів залишається відповідний вищий суд.

Тому спеціалізовані суди мають самостійно і в повному обсязі виконувати функцію судової влади в межах визначеної для них судової юрисдикції і складати ланку судів першої (місцеві суди), апеляційної і касаційної інстанцій. Ці суди є носіями судової влади, що реалізується з особливим порядком розгляду судових справ.

Конституція залишила за вищими спеціалізованими судами статус вищого судового органу, який повинен здійснювати касаційні повноваження в межах відповідної спеціалізованої юрисдикції (господарської, адміністративної тощо), заклавши тим самим принцип децентралізації судової влади. Тому штучний поділ юрисдикції спеціалізованих судів між вищими спеціалізованими судами і відповідними судовими палатами Верховного Суду України може бути розцінено як втручання у владні повноваження вищих спеціалізо-

ваних судів, надані їм Конституцією. Таке втручання створює передумови до колізії нового конституційного закону про судоустрій і Конституції, що не сприятиме розбудові правової держави.

Намагання опонентів бачити у Вищому арбітражному суді України противника єдності судів загальної юрисдикції не відповідає дійсності. Вищий арбітражний суд України, вважаючи себе теж відповідальним за майбутнє спеціалізованих судів, рівноправних у системі судів загальної юрисдикції, наполягає на оновленні цієї системи тільки в межах положень Конституції України.

Тому надання Конституцією вищим спеціалізованим судам статусу вищого судового органу, є конституційною гарантією демократизації судової влади та встановленням принципу її децентралізації. Інше було б можливе тільки за умов відсутності даного положення в Основному Законі України.

Проведення такої реформи обумовлено, насамперед, набуттям Україною статусу незалежної держави, необхідністю створення механізму реального забезпечення прав і свобод громадян і юридичних осіб, утвердженням принципу верховенства закону.

Судово-правова реформа обумовлена також і тим, що суди, вся система юстиції та чинне законодавство, що регулює діяльність правоохоронних органів, переживають кризу, викликану багатьма чинниками, що негативно впливали на їх діяльність. Суди не завжди надійно забезпечували захист прав і свобод фізичних і юридичних осіб. Суд не мав ані влади, ані самостійності, ані реальних повноважень. Судово-правова реформа повинна привести судову систему і всі галузі права у відповідність із соціально-економічними і політичними змінами, що відбулися в суспільстві. Кризові явища посилюються перевантаженістю судів і правоохоронних органів, що негативно позначається на результатах їх діяльності.

Принцип територіальності означає розбудову системи судів загальної юрисдикції, відповідно до системи адміністративно-територіального устрою, що закріплена у ст. 133 Конституції. Цей принцип обумовлений потребою здійснення правосуддя на всій території України і доступності його для всього населення. Визначальна вимога принципу територіальності полягає в тому, що мережа судових органів має рівномірно поширюватися на всі адміністративно-територіальні одиниці України. А з цього логічно випливає,

що судові округи судів відповідних рівнів повинні мати однакоє співвідношення адміністративно-територіальних судів. Принцип територіальності втілений в організацію чинної судової системи.

Принцип територіальності повинен органічно поєднуватись з принципом спеціалізації. Система судів загальної юрисдикції має використовувати переваги спеціалізації. Причому, не лише у площині організаційної розбудови, а й у процесуальному аспекті здійснення правосуддя.

За організаційною ознакою використання переваг спеціалізації у розбудові судів загальної юрисдикції передбачає, згідно з Конституцією, утворення судово-ієрархічних ланок зі спеціалізованою компетенцією в окремих, найбільш визначних у суспільстві галузях законодавства. Наприклад, такою ланкою є система арбітражних судів, до компетенції яких віднесено вирішення господарських спорів та розгляд справ про банкрутство.

Судова реформа і незалежність арбітражного суду покликані гарантувати вільну ініціативу і свободу підприємництва, мінімальне державне втручання в економічні процеси, обмеження монополізму і заохочення конкуренції, захист інтересів споживача, сприяння іноземним інвестиціям і забезпечення умов для безперешкодного переміщення товарів і капіталів.

Можливим є створення інших судових ланок, відповідно до критерію спеціалізованої юрисдикції.

Отже, судова влада судами загальної юрисдикції може здійснюватися у формах цивільного, арбітражного (господарського), адміністративного і кримінального судочинства.

Верховний Суд України як найвищий судовий орган у системі судів може бути наділений конституційними повноваженнями, а саме: надання Верховній Раді України висновків про неможливість виконання Президентом України своїх обов'язків або про наявність у його діяч ознак злочину та звернення до Конституційного Суду України щодо конституційності законів та інших законодавчих актів.

Думається, що до виняткових повноважень Верховного Суду також можна віднести перегляд Пленумом Верховного Суду України, у винятковому порядку, рішень, прийнятих будь-яким вищим спеціалізованим судом.

Створення в складі Верховного Суду України судових колегій чи палат з юрисдикцією спеціалізованих судів буде суперечити

нормам Конституції України, оскільки вищі спеціалізовані суди позбавляються конституційних повноважень касаційної інстанції. Вищі спеціалізовані суди — це касаційна інстанція в межах юрисдикції відповідних спеціалізованих судів.

Таким чином можна стверджувати, що спеціалізованими судами є суди окремих судових юрисдикцій з особливостями основ судочинства і вимог до суддів щодо стажу, віку і фахового рівня, в тому числі і з питань юрисдикції цих судів. Це загальне визначення базується на положеннях ст. ст. 125, 127, 129 і 131 Конституції України.

Створення тих або інших спеціалізованих судів обумовлено необхідністю забезпечення більш фахового судового захисту у сфері таких правовідносин, регулювання яких має для суспільства особливий, пріоритетний інтерес. Зокрема, в галузі державного управління, економіки, податкової політики або соціального захисту, захисту й підтримки сім'ї, неповнолітніх тощо.

На даному етапі майже в усіх законопроектах передбачається необхідність створення адміністративних судів, юрисдикція яких поширюється на правовідносини в галузі державного управління і збереження арбітражних (господарських) судів, юрисдикція яких поширюється на правовідносини економічного характеру.

Верховний Суд України та вищі суди повинні сполучатися між собою саме в межах повноважень Пленуму Верховного Суду. Це дозволить більш швидко реагувати на зміни у законодавстві, потреби судової практики, виявляти розбіжності у застосуванні законодавства в судах різних судових юрисдикцій. Тільки за таких умов можна забезпечити однакоє застосування законів всіма судами загальної юрисдикції, що складатимуться із судів різних окремих юрисдикцій.

З розподілом Конституцією загальної судової юрисдикції на кілька окремих судових юрисдикцій та скасуванням функцій нагляду за законністю у судочинстві, яку здійснювала прокуратура, особливого значення набуває функція забезпечення однакового застосування законодавства у зазначених судах. Поряд з тим, визнаючи, що в Україні діє єдина система судів загальної юрисдикції та передбачивши Верховному Суду повноваження найвищого судового органу, законодавець мав на меті створення умов, в першу чергу, для забезпечення єдності правозастосовчої діяльності у державі, так як ст. 55 Конституції гарантує кожному право на оскарження в

суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Із досвіду зарубіжних країн випливає, що всюди, де до структури судової системи входять кілька вищих судів, їхні представники, переважно за посадою, є членами колегіального органу найвищої судової інстанції, у нашому випадку — Пленуму Верховного Суду, конституційно визначеної судової інстанції. Понад те, як орган, що входить до складу Верховного Суду, він повинен мати визначені законом судові повноваження.

На нашу думку, немає ні теоретичних, ні практичних підстав, що можуть перешкоджувати входженню до складу Пленуму Верховного Суду України певної кількості суддів вищих судів, які не будуть адміністративно підпорядковані Голові Верховного Суду, за посадою — і голові Пленуму. Це, безперечно, сприятиме вдосконаленню судового захисту в державі. Неприйняття цього прогресивного досвіду означатиме, що навіть у демократичній судовій системі, яку нині намагаємося побудувати, залишиться відокремлений острівцець — Верховний Суд, на діяльність якого жодним чином не впливатиме професійний потенціал місцевих та апеляційних судів, на чолі з вищими.

Такий підхід здатний забезпечити реформування Верховного Суду України дійсно у новий найвищий судовий орган, який повинен діяти в зовсім інших, ніж зараз, умовах, а саме, в умовах наявності кількох вищих органів судової системи — вищих органів.

Важливим елементом судової реформи є створення апеляційних судів. У ст. 129 Конституції в переліку основних засад судочинства, яке має здійснюватися судами загальної юрисдикції за його різними формами: кримінальною, цивільною, господарською (арбітражною), адміністративною та будь-якою іншою, визначеною законом, суб'єкта судочинства гарантується можливість апеляційного касаційного оскарження рішення відповідного суду (п. 8). На даний час у жодній з перелічених вище форм судочинства апеляційного оскарження не передбачено.

Тому ст. 125 Конституції окремо встановлено, що поряд з Верховним та вищими спеціалізованими судами — судами державного (республіканського) рівня, тобто не нижче рівня касаційної інстанції, та місцевими судами — судами з розгляду справ у першій інстанції, створюються нові апеляційні суди, які безпосередньо

здійснюватимуть перегляд рішень судів за апеляційними скаргами. За процесуальними повноваженнями апеляційні суди структурно знаходяться між першою та касаційною інстанціями, тому вони повинні бути обласного або регіонального рівня.

Враховуючи світовий та вітчизняний досвід розподілу судових повноважень між вищими та найвищими судовими органами, досягнуто єдиної позиції з приводу надання вищим судам повноважень касаційної інстанції, яка здійснюватиме розгляд скарг у складі трьох суддів. Касаційному розгляду, як правило, передуватиме апеляційний, що здійснюватиметься апеляційними судами також у складі трьох суддів. Місцеві суди розгляд справ здійснюватимуть, як правило, одноособово.

У випадках, визначених процесуальним законодавством, категорії справ за ознакою складності або важливості можуть розглядатись у першій інстанції як апеляційними, так і вищими судами.

Беручи до уваги те, що такі справи у першій інстанції розглядатимуться не місцевим судом, а вищим, до того ж, колегією у складі трьох суддів, процедуру оскарження таких судових рішень можна спростити і обмежити тільки касаційною інстанцією. Так, справи, що підсудні у першій інстанції апеляційним судам, можуть оскаржуватися у касаційному порядку до вищих судів, а справи, що підсудні у першій інстанції вищим судам, можуть оскаржуватися у касаційному порядку до Верховного Суду.

На наше глибоке переконання, тільки надання вищим спеціалізованим судам повноважень та місця, визначеного для них Основним Законом України, можна забезпечити дійсне реформування судової системи у відповідності з Конституцією, що створить умови для демократизації судової влади в цілому.

ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ

П. Барбалат

Принципы современного конституционализма, являющиеся темой дискуссии конференции, достаточно широко отражены в Конституции Республики Молдова, принятой в 1994 г. Основными сре-

ди них являются идеи демократического общественного строя, народовластия, правового государства, разделения властей и др.

Выбор темы — "Пересмотр Конституции Республики Молдова: перспективы и проблемы" — предопределен последними событиями, имевшими место в республике. 5 июля сего года парламент Республики Молдова внес в Конституцию изменения, суть которых сводится к тому, что республика преобразована из полупрезидентской в парламентскую.

Данному событию предшествовали серьезные разногласия, возникшие между Президентом и парламентом и их сторонниками, касающиеся наиболее приемлемой для республики формы правления, перешедшие, по сути, в прямое противостояние, которое еще не завершилось.

Впервые идея пересмотра Конституции в республике прозвучала в ходе президентских выборов 1996 г. С таким предложением выступил Мирча Снегур, первый Президент Республики Молдова. Однако в парламенте эта идея была отвергнута. Ее не поддержал и Петр Лучинский, занимавший в ту пору должность Председателя парламента, а ныне — Президент Республики Молдова и инициатор конституционной реформы.

В своем обращении к парламенту от 20 июля сего года по вопросу о конституционной реформе Президент Петр Лучинский признает следующее: "... в первый год своей деятельности, пережив все, что ранее пережил Мирча Снегур, я понял несовершенство конституционной системы правления в ходе практического сотрудничества с парламентом, правительством, судебными и другими государственными органами".

Еще в ноябре 1997 г., в день промульгирования Кодекса о выборах, Президент публично заявил, что одним из факторов, предопределяющих неэффективное функционирование государственной власти, являются выборы парламента на базе пропорциональной системы по одному национальному избирательному округу, и взял на себя обязательство инициировать изменение системы выборов законодательного органа страны.

В феврале 1999 г. Президент обратился с посланием к парламенту, в котором представил и проект органического закона, направленного, по его мнению, на оптимизацию отношений между парламентом и правительством путем предоставления дополнительных пол-

номочий последнему, что фактически позволило бы правительству взять на себя ответственность за управление страной.

Парламентские политические партии были категорически против данной инициативы главы государства, заявив, что сделанные предложения преследуют цель установления диктаторского режима. Отрицательные заключения были даны и парламентскими комиссиями. В связи с этим 23 мая 1999 г., одновременно с проведением выборов в местные органы власти, Президент своим Указом назначил республиканский консультативный референдум.

На референдум был вынесен вопрос: "Поддерживаете ли Вы изменение Конституции в целях введения президентской формы правления в Республике Молдова, при которой Президент республики будет ответственен за формирование и руководство правительством, а также за результаты правления страной?".

В соответствии с Кодексом о выборах Центральная избирательная комиссия признала действительным референдум и принятым ответ "да". В соответствии со своими полномочиями 15 июня 1999 г. Конституционный суд подтвердил результаты республиканского консультативного референдума.

В ноябре 1999 г. Конституционный Суд по запросу группы депутатов парламента дал толкование ст. 75, 141 ч. 2 и 143 Конституции, регламентирующих назначение референдумов, инициативу пересмотра Конституции и принятие законов о внесении изменений в Конституцию.

Депутаты обратились в Конституционный Суд с просьбой дать толкование перечисленных статей Конституции в следующих аспектах: вправе ли Президент Республики Молдова в соответствии с Конституцией объявлять референдум или же ему предоставлено исключительное право на инициативу проведения референдума с последующим принятием парламентом постановления о его проведении, а также вправе ли Президент требовать одобрения путем референдума проектов законов о внесении изменений в Конституцию.

В своем постановлении Конституционный Суд разъяснил, что Конституция Республики Молдова может быть пересмотрена только парламентом, непосредственно или путем назначенного им референдума, в условиях предусмотренных Конституцией процедур. Суд подчеркнул также, что в соответствии со ст. 141 Конституции

Президент может инициировать процедуру пересмотра Конституции с представлением проектов конституционных законов парламенту только вместе с заключением Конституционного Суда, принятым не менее чем четырьмя судьями.

В ответ на инициативу Президента в августе 1999 г. группа депутатов парламента обратилась в Конституционный Суд с просьбой дать заключение на проект закона о внесении изменений в Конституцию, суть которых сводилась к изменению формы правления в Республике Молдова из полупрезидентской в парламентскую. Поскольку положения проекта конституционного закона не выходили за пределы пересмотра Конституции, в ноябре того же года Конституционный Суд дал на него положительное заключение.

Далее события разворачивались следующим образом: 1 июля 1999 г. Президент издал Указ об образовании национальной комиссии по разработке проекта о внесении изменений в Конституцию Республики Молдова. Формально часть политических сил делегировала своих представителей в состав данной Конституционной комиссии, другие — отказались участвовать в ее работе. Более того, 38 парламентариев разработали и представили в Конституционный Суд проект закона, направленный на установление парламентской формы правления, а другая группа, состоявшая из 39 депутатов, представила проект о внесении изменения в Конституцию, касающегося только укрепления правительственных полномочий.

Конституционная комиссия разработала проект закона об изменении Конституции, который был опубликован.

В июне 1999 г. Президент Республики Молдова выступил на Парламентской ассамблее Совета Европы по вопросу об изменении Конституции и обратился к руководству форума с просьбой оказать содействие в виде консультаций и экспертиз при разработке данного проекта.

В результате Конституционная комиссия стала сотрудничать с Венецианской комиссией, проект претерпел изменения, однако в декабре 1999 г. процесс доработки законопроекта с Венецианской комиссией и представителями парламента зашел в тупик. В связи с этим была создана Совместная комиссия из равного числа представителей Президента и парламента, которая должна была под эгидой Венецианской комиссии обеспечить разработку на базе консенсуса предложений по устранению основных разногласий.

Совместной комиссией были разработаны "Предложения по изменению Конституции Республики Молдова". Однако представители парламента в Комиссии были категорически против четырех проблем, на которых настаивал Президент, а именно:

- необходимости регламентирования в Конституции отношений, касающихся выборов парламента, то есть избирательной системы;
- права Президента смещать премьер-министра с должности;
- права Президента и 200 тысяч граждан инициировать и требовать от парламента объявления конституционного референдума, а также обязательства парламента объявить соответствующий референдум;

— сохранения в ст. 143 ч. 1 шестимесячного срока, в течение которого парламента не вправе приступать к рассмотрению конституционного законопроекта.

В сложившейся ситуации Президент включил данные спорные предложения в проект Совместной комиссии и представил его в Конституционный Суд для дачи соответствующего заключения. 11 июля сего года Конституционный Суд, поскольку и этот проект закона не превышал пределов пересмотра Конституции, дал положительное заключение. Проект закона и заключение Конституционного суда Президент направил в парламента 13 июля сего года. Однако в соответствии со ст. 143 ч. 1 Конституции парламента вправе принять закон о внесении изменений в Конституцию не ранее шести месяцев после представления соответствующего предложения, то есть не ранее 16 января 2001 г. Полномочия же Президента истекают 15 января 2001 г.

Кроме того, и это самое главное, 5 июля 2000 г., поскольку истек шестимесячный срок после дачи заключения Конституционным Судом, парламента абсолютным большинством голосов проголосовал за проект закона о внесении изменений в Конституцию, суть которого сводится к превращению Республики Молдова из полупрезидентской в парламентскую. Главное изменение — Президент будет избираться не "на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании" избирателями, а парламентом.

В заявлении парламента Республики Молдова в связи с внесенными изменениями в Конституцию подчеркивается, что конституционная реформа осуществлена в полном соответствии с Конституцией и действующим законодательством и что эти изменения

"... приводят нашу конституционную систему в соответствие с моделями наиболее передовых стран, укрепляют исполнительную власть, позволяют правительству более эффективно работать и более четко реагировать на экономические и социальные нужды, на чаяния людей. В то же время изменение способа избрания главы государства избавит общество от бремени чрезвычайно изнурительных и дорогостоящих избирательных кампаний, позволив направить финансовые средства на решение социальных проблем, выплату пенсий и заработной платы".

21 июля сего года, после того как Президент не промульгировал закон и вернул его парламенту с рядом замечаний, парламент вновь проголосовал закон, приняв ряд предложений главы государства. Во втором заявлении от 26 июля 2000 г. по этому поводу парламент подчеркнул, что "теперь окончательное решение остается за Президентом, который обязан промульгировать закон о внесении изменений в Конституцию".

Суть заключается в том, что в феврале 1998 г. Конституционный Суд принял постановление, в котором дал толкование ст. 93 ч. 2 Конституции, разъяснив, что Президент вправе, если у него есть замечания по закону, включая процедуру его принятия, не позднее чем в двухнедельный срок направить его парламенту для пересмотра, но только один раз. Если парламент проголосует за прежнее решение, Президент обязан промульгировать закон.

27 июля 2000 г. Президент промульгировал закон, и после опубликования 28 июля сего года в Официальном мониторе он вступил в силу.

В связи с изменениями в Конституции и промульгацией закона Президент также выступил с заявлением, в котором подчеркнул, что со дня вступления в силу названного закона вся ответственность за состояние дел в стране ложится на парламент.

Президент потребовал от парламента руководствоваться положениями Конституции и постановлением Конституционного Суда от 11 апреля 2000 г. соблюдать конституционное право народа высказываться окончательно путем референдума относительно изменения Конституции и принять постановление о проведении конституционного референдума 5 ноября 2000 г. по двум проектам законов о внесении изменений в Конституцию — по проекту, представленному главой государства 13 июля 2000 г., и проекту, принятому парламентом 5 июля 2000 г.

В соответствии с постановлением от 11 апреля 2000 г. Конституционный Суд признал неконституционными положения Закона о выборах, которые давали право парламенту отклонить предложение о проведении референдума в случае, если оно исходит от граждан. Конституционный Суд подчеркнул, что формой изъявления воли народа является референдум, на который выносятся важнейшие вопросы общества и государства. Народ путем проведения референдума выражает свою волю по вопросам общенационального значения, как по собственной инициативе, так и по инициативе Президента Республики Молдова, который как глава государства является гарантом суверенитета, национальной независимости и территориальной целостности страны.

Таковы основные "вехи" и события, предшествующие принятию Закона о пересмотре Конституции и превращении Республики Молдова из полупрезидентской в парламентскую.

В настоящее время противостояние между Президентом и парламентом продолжается. Президент настаивает на проведении республиканского конституционного референдума для решения основного вопроса — как следует управлять страной. Парламент должен принять соответствующее решение.

Не оставил парламент без внимания и Конституционный Суд.

16 июня 2000 г. группа из 39 депутатов обратилась в Конституционный Суд с просьбой дать заключение об изменении ст. 136 Конституции в части увеличения числа судей с 6 до 9 человек и увеличения срока мандата судей с 6 до 9 лет.

Предлагается троих судей назначать парламентом, троих — правительством и троих избрать общим собранием всех судей.

11 июля 2000 г. Конституционный Суд дал положительный отзыв.

События, произошедшие в нашей республике, во многом созвучны времени, они показательны и для других стран молодой демократии и в немалой степени связаны с тем, что писал в марте 1892 г. французский конституционалист Шарль Боржо в предисловии к своему сочинению "Учреждение и пересмотр конституций в Европе и Америке": "Ничто не может быть обманчивее, чем сближение институтов различных обществ, если оно производится чисто юридическим путем. Метода эта, может быть, имеет свои преимущества при изучении административного права. Но она доставляет лишь затруднения как только применяется к конституционному праву.

Здесь, в этом законе, преобладает его политический характер. И необходимо для оценки его важности призывать на помощь историю”.

КОНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

В. Опришко

З прийняттям Конституції України був створений фундамент подальшого розвитку українського суспільства і держави. Одним з елементів цього процесу є перш за все конституційне реформування законодавчої діяльності та втілення конституційних положень у національне законодавство. В Основному Законі України закріплено, що в Україні визначається і діє принцип верховенства права, а Конституція України має найвищу юридичну силу, до того ж, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8).

Слід зазначити, що нині національне законодавство досить складне як за структурою, так і за змістом. Зокрема, нормативно-правова база України містить близько 64 тис. нормативно-правових актів, чинних — 59 тис. 307, серед яких 1 тис. 599 законів, 17 кодексів, 52 декрети Кабінету Міністрів України, що мають силу закону, та 33 укази Президента України, які набрали чинності і діють як закони згідно з п.4 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України. Отже, закони України становлять лише 2,7% нормативно-правової бази України, а підзаконні нормативно-правові акти — 97,3%. Безумовно, що в цьому нормативно-правовому масиві наявні в основному акти, прийняті за роки незалежності України (24.08.1991 — 14.07.2000), а саме чинних нормативно-правових актів 56 тис. 787, із них 1 тис. 543 закони, зокрема базових — 848 (54,9%), а 695 (45,1%) вносять зміни і доповнення до чинних законодавчих актів. До цього слід додати майже 4 тис. 500 нормативно-правових актів, які, хоч і були прийняті за даний період, але внаслідок тих чи інших причин на сьогоднішній день уже втратили чинність, серед них близько 80 законів.

Нині в Україні діє 56 законів ще Української РСР. З моменту

проголошення незалежності України і до прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України Верховна Рада України прийняла 645 законів, а за період дії нового Основного Закону — 979 законодавчих актів, що регулюють найважливіші суспільні відносини в нашій державі.

Звертає на себе увагу той факт, що за роки незалежності в Україні спостерігається стійка тенденція до збільшення як загальної кількості нормативно-правових актів, так і числа прийнятих законів, про що свідчать дані, наведені у наступній таблиці.

Рік прийняття нормативно-правових актів	Кількість нормативно-правових актів	Кількість законів	Відносний показник кількості прийнятих законів до нормативно-правових актів у відсотках (%)
1991	559	81	14,5
1992	3385	123	3,6
1993	3782	131	3,5
1994	4370	127	2,9
1995	6790	151	2,2
1996	7105	204	2,9
1997	7639	196	2,6
1998	9491	166	1,7
1999	12344	296	2,4
За 6 місяців 2000 р.	5764	188	3,2

Разом з тим слід зауважити, що питома вага у нормативно-правовому масиві законодавчих актів знижується, а підзаконних нормативно-правових актів — зростає. Така динаміка розвитку правової, зокрема законодавчої, бази нашої країни повинна викликати занепокоєння, адже побудова правової держави і громадянського суспільства в Україні, де юридичною основою регулювання суспільних відносин мають стати закони з нормами прямої дії, вимагає збільшення питомої ваги останніх у загальному обсязі нормативно-правових актів.

Безумовно, ці та інші обставини обумовлюють необхідність реформування законодавчої діяльності на базі Конституції України або, іншими словами, необхідність конституційного реформування згаданої діяльності. З нашої точки зору, воно повинно здійснюватися у двох основних напрямках. Перший напрям — реформування законодавства на основі Конституції України, а другий — реформування законодавчого процесу.

Якщо розглядати перший напрям, то тут слід:

- 1) продовжити прийняття нових конституційних законів (про регламент Верховної Ради України; про державні символи України; про закони та законодавчу діяльність в Україні тощо), а також нових Цивільного, Господарського, Кримінального та інших кодексів;
- 2) вдосконалити, з урахуванням конституційних положень, чинні закони (про вибори народних депутатів України та Президента України, а також ті, що стосуються питань громадянства, судострою, власності, прокуратури та ін.);
- 3) привести норми чинних законів у відповідність з нормами міжнародного права;
- 4) внести зміни до Конституції України, зокрема ті, що обумовлені результатами Всеукраїнського референдуму.

Щодо другого напрямку — реформування законодавчого процесу, то тут, як вважаємо, потрібно на законодавчому рівні вирішити наступні питання:

- 1) врегулювати спеціальним законом законодавчу діяльність;
- 2) переглянути правовий статус Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу;
- 3) вдосконалити систему і правовий статус комітетів Верховної Ради України;
- 4) переглянути і розширити коло суб'єктів законодавчої ініціативи. Вирішення цих та інших питань забезпечить конституційне реформування законодавчої діяльності як одного із важливих напрямів функціонування нашої держави.

ПРОБЛЕМА НАЦІОНАЛЬНОГО ДОСВІДУ В ЗДІЙСНЕННІ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ РЕФОРМИ

О. Копиленко

Майже за десять років новітнього українського державотворення не було, здається, такого моменту, коли в процесі розгляду тих чи інших питань (незалежно від їх політичної та правової ваги) не лунали посилання на зарубіжний досвід.

З цієї проблемою стикалися ще наші попередники, і розглядали її

з цілком сучасних позицій. Так, у червні-липні 1919 р. активно розроблявся проект закону про організацію місцевої влади, для чого під керівництвом Міністерства внутрішніх справ було створено міжвідомчу робочу групу, представники якої виїхали за кордон вивчати зарубіжний досвід. Щоправда, частина з них додому не повернулася, а зміна політичного курсу УНР взагалі припинила цю роботу.

Шануючи досвід наших сусідів — далеких і близьких, не менше важливо, насамперед, звернутися до власної історії.

Як відомо, зараз у центрі уваги — політична структуризація Верховної Ради України, що значно посилила роль фракцій і, відповідно, вимагає нових підходів до організації законотворчого процесу.

Та, виявляється, що недовга діяльність Центральної Ради слугує у цьому плані повчальним досвідом, адже вона розвивалася якраз на такій основі, і саме фракціям належала значна, іноді вирішальна роль у розв'язанні тих проблем, що поставали перед тодішнім українським парламентом, зокрема у формуванні його робочих органів. Так, 20 червня 1917 р. Центральна Рада ухвалила обрати кілька комісій, зокрема комісію по скликанню територіального з'їзду України. Кандидатів до складу цих комісій намітили фракції. До складу тих комісій, що їх утворювала Центральна Рада, крім її членів, іноді входили також представники уряду, причому навіть до складу слідчих комісій.

Звичайно, роль фракцій не зводилася лише до висунення своїх кандидатів до різних комісій. Не менш вагомий вплив справляли фракції в рамках традиційної парламентської дилеми — довіра чи недовіра уряду.

Так, 9 серпня 1917 р. Центральна Рада ухвалила резолюцію, внесену соціал-демократами, з поправками есерів стосовно звіту Генерального Секретаріату у справі переговорів з Тимчасовим Урядом, якою зокрема, висловила довіру українським міністрам. Проте наступного дня на засіданні Малої Ради постало питання про відставку Генерального Секретаріату. А 12 серпня на засіданні тієї ж Малої Ради пролунала цілком актуальна пропозиція відомого політичного діяча М. Порша "перевести реконструкцію Генерального Секретаріату таким способом, щоб до його складу ввійшли нові члени незалежно від фракцій, а тільки зважаючи на їх здатність до роботи". Ще через п'ять днів вже згаданий Порш заявив, що новий уряд "не є непомнящий родства", а "спадкоємець" своїх попередників.

Усе це сприяло інтеграції політичних партій у владу, формуванню їх відповідальності за долю держави і власні вчинки.

Таким же актуальним, з погляду сьогодення, слід вважати й досвід співробітництва Центральної Ради та уряду у законотворчому процесі.

Незважаючи на те, що Конституція УНР від 1918 р. навіть наділила фракції правом законодавчої ініціативи, вони не встигли опанувати цієї ролі. Натомість, основним "постачальником" законопроектів був уряд, який готував їх з власної ініціативи або за прямим дорученням Центральної Ради. Так, 9 серпня 1917 р. вона доручила йому "виробити ряд законопроектів у справі планомірного задоволення потреб трудящих мас людності, а саме у справі робітничій, земельній, харчовій та освітній". Це, до речі, й одна з перших спроб взагалі визначити пріоритети у законодавстві.

Законопроекти обговорювалися на засіданнях уряду (що засвідчують їх протоколи) й направлялися Центральній Раді. Іноді замовником законопроектів виступав сам уряд. Наприклад, 18 жовтня від доручив МВС підготувати проект закону "Про заміну старого земства народними радами і управами".

Поступово ці відносини формалізувалися. 18 грудня 1917 р. за пропозицією Генерального писарства, який координував цю роботу з боку виконавчої влади, уряд розглянув питання про порядок внесення законопроектів у Генеральний Секретаріат та Центральну Раду. Зокрема, зацікавлене відомство зобов'язувалося направити законопроект до канцелярії Генерального Секретаріату й одночасно всім генеральним секретарям "для ознайомлення". Після ухвали законопроекту урядом канцелярія направляла його президії Центральної Ради. Передбачалося навіть таке поняття як "негайний", чи, говорячи сучасною мовою, невідкладний законопроект.

У свою чергу Мала Рада 16 листопада 1917 р. утворила "постійну комісію законодавчих внесень" у складі 25 осіб, запропонованих знов-таки фракціями, на яку й ліг увесь тягар підготовчої законопроектної роботи.

Слід зазначити, що виконавча влада досить відповідально ставилась до співпраці з цією Комісією, про що свідчить виданий 19 квітня 1918 р. міністром внутрішніх справ М. Ткаченком "Обіжник у праві законопроектів". Наприклад, директори департаментів міністерства

зобов'язувалися зноситись з канцелярією Генерального писаря, щоб були якнайскоріше передані в Комісію законодавчих внесень ті проекти, "що стосуються доручених їм Департаментів", а також брати участь у засіданнях у разі їх обговорення.

Здавалося б, йдеться про цілком зрозумілі, іноді банальні речі. Та потрібні були й час, і досвід, щоб їх збагнути.

Власне, функціонування більшості у нинішній Верховній Раді України, її відносини, зокрема, з урядом, також дозволяють провести прямі аналогії з Центральною Радою. У тому, що це не кон'юнктура, переконує, наприклад, такий факт: до складу Центральної Ради не входили політичні сили, що перебували в опозиції до стратегічного курсу держави та взагалі самій державі (київським більшовикам пропонувалося делегувати своїх представників до Центральної Ради, проте вони відмовились). Подібно до фракцій, які утворили більшість, фракції у Центральній Раді мали тактичні розбіжності, що проявлялися у процесі розгляду тих чи інших законопроектів, змагалися за урядові портфелі".

Спираючись на досвід вітчизняного парламентаризму, можна було приділити основну увагу проблемам концептуального характеру, до яких так і не дійшли наші попередники.

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В ЭСТОНИИ

У. Лыхмус

Конституция, восстановившая независимость Эстонской Республики, была принята на всенародном голосовании 28 июня 1992 г. Любая конституция содержит идеи, ценности и стремления, на которых построено государство. Основные принципы государственности Эстонии наиболее ясно изложены в преамбуле и первой статье Конституции. В первой статье сказано, что Эстония — самостоятельная и независимая демократическая республика, где носителем верховной власти является народ. Преамбула добавляет, что Эстонское государство создано по непреходящему праву государственного самоопределения народа и провозглашено 24 февраля 1918 г., зиждется на свободе, справедливости и праве. Невозможно полностью понять

процесс развития конституционализма Эстонии без краткого обзора событий более чем восьмидесятилетней давности.

Построение собственного государства началось в Эстонии уже в то время, когда она входила в состав Российской империи. Сразу после свержения царской власти в ходе Февральской революции 1917 г. эстонцы через центральное правительство России начали добиваться создания на территории Эстонии автономной административной единицы.

12 апреля Временное правительство России издало декрет об административном правлении и временном устройстве самоуправления Эстонской губернии. Таким образом была определена территория Эстонии как административной единицы, территория, которая заселена в основном эстонцами. Одновременно был зафиксирован тот контингент людей, которых с государственно-правовой точки зрения можно было считать народом, имеющим право на самоопределение. Автономия дала широкие права управлять местными административными делами при помощи постановлений и решила два существенных условия для создания суверенного государства — определила территорию и народ. Первоначально остался еще нерешенным вопрос о государственной власти.

Первым государственным актом Эстонии и одновременно актом рождения государства стал провозглашенный в Таллине 24 февраля 1918 г. "Манифест ко всем народам Эстонии". В этом документе Эстонское государство впервые было провозглашено как демократическая республика. В свое время первую, принятую в 1920 г., Конституцию называли самой демократической конституцией мира, как и Веймарскую конституцию. В то время считали, что для своего времени она была наиболее полным воплощением демократических идеалов. В противовес самоуправству большевиков, она должна была стать самой совершенной демократией. Но в Конституции уже в момент ее принятия были скрыты глубокие противоречия. Проблемы сбалансированности отдельных ветвей власти сопровождали государственность Эстонии с первых лет ее провозглашения. Конституция 1920 г. создала Эстонское государство как парламентарное государство, в котором даже не пытались достичь разделения властей. Такая несбалансированность властей в 1933 г. привела к преобладанию исполнительной власти, в основ-

ном Президента. Таким образом, сохранялась несбалансированность властей, происходил только перенос центра тяжести. Конституция 1938 г. позволила бы сбалансировать отдельные составные части государственной власти, но для проверки этого оставалось слишком мало времени — в 1940 г. Эстония потеряла суверенитет.

Искры надежды на восстановление независимости разгорелись во время перестройки. Неопределенную обстановку, которая сопровождала перестройку в Советском Союзе, всеми силами стали обращать в пользу суверенитета на грани разрешенного и недозволенного. В основном это происходило в ходе правотворческого процесса мирным, эволюционным путем, с учетом сложившихся условий. Исходя из государственно-правового аспекта, в Эстонии сложился своеобразный период развития, построенный на т.н. доконституционных актах, причем было 65 самых существенных актов. Это было возможно осуществить лишь исполняя двойную функцию — с одной стороны пробивая брешь в конституционном порядке Советского Союза, с другой стороны — прокладывая путь для восстановления независимости. Таким образом, в нашем законодательстве одновременно велась разрушительная и созидательная деятельность, кульминацией которой стала Декларация о независимости Эстонской ССР, принятая 16 ноября 1988 г. С формально-юридической точки зрения все было правомерным, поскольку Конституция Союза ССР признавала суверенитет союзных республик. Проблема состояла в том, что эта декларация придавала суверенитету совсем другое значение. В тоталитарном Союзе ССР суверенитет союзной республики означал ограниченную автономию в основном для решения внутренних вопросов, но, согласно декларации о суверенитете, суверенитет Эстонской ССР означал то, что ей принадлежит высшая власть на своей территории в лице высшей власти, правительства и судебных органов, причем суверенитет является полным и неделимым. Провал попытки переворота в Союзе ССР дал историческую возможность для восстановления независимости. 20 августа 1991 г. Верховный Совет Эстонской Республики принял решение о государственной независимости Эстонии. Для разработки новой конституции была создана Конституционная Ассамблея, которая и разработала текст Конституции 1992 г.

Таким образом, при подготовке Конституции Эстонии имелся прежний опыт собственного государства как положительный, так и отри-

цательный. Сейчас можно утверждать, что Конституция гарантирует развитие государства в духе принципов демократического правового государства и в ближайшем будущем нет необходимости в разработке новой Конституции. К такому же заключению пришла состоящая из правозащитников рабочая группа, которая образована правительством в ноябре 1995 г. Ее задачей было проанализировать Конституцию и дать рекомендации для принятия конституционно-политических решений.

Эстония относилась к числу немногих государств, которые уже в двадцатых годах нашего века посвятили народу отдельную главу конституции, в Конституции Эстонии 1920 г. такая глава имела. Она придала суверенитету народа нормативное содержание. Конституция определила также формы реализации народной власти. Согласно ст. 29 народ осуществлял государственную власть путем всенародного голосования, народной инициативы и выборов парламента. Таким образом, есть основание утверждать, что первая Конституция Эстонии наиболее важные функции государственной власти присвоила народу. Народ, т.е. активные граждане, имел исключительное право на основе принятого всенародным голосованием решения при необходимости выступать даже в роли законодателя — издавать, изменять или отменять законы (ст. 31). Особо следует подчеркнуть, что активные граждане, на основе принятого всенародным голосованием решения, имели исключительное право изменить Конституцию, пусть это будет возбуждено в порядке народной инициативы или же парламентом (ст. 88).

Несколько скромнее принцип народного суверенитета рассматривается в действующей Конституции 1992 г. Там фиксируется лишь то, что носителем верховной власти является народ (ст. 1), который осуществляет эту власть путем выборов в парламент (Рийгикогу) и путем всенародного голосования (ст. 56). Всенародное голосование ограничивается двумя способами. Во-первых, ограничением круга вопросов, которые ставятся на всенародное голосование. Согласно Конституции на всенародное голосование ставится вопрос об изменении главы первой и главы пятнадцатой (ст. 162). Парламент вправе вынести на референдум и иной закон об изменении Конституции, законопроект или касающийся жизни государства вопрос, причем на референдум не могут выноситься вопросы бюджета, налогов, финансовых обязательств государства, ратификации и денонсации договоров с иностранными государствами, введения и отмены чрезвычайных

положения, а также государственной обороны (ст. 106). Во-вторых, всенародное голосование превращено в оружие из арсенала парламента, так как именно он решает вопрос о проведении референдума (ст. 65 п. 2). Таким образом, народу остаются лишь парламентские выборы. Даже при выборах, которые проводятся по принципу пропорциональности на основании составленных партиями списков, и при которых используется избирательный порог, учет и распределение компенсационных мандатов, реализация принципов прямого и равного избирательного права оказывается спорной. С другой стороны, опыт периода до второй мировой войны показал, что настоящую демократию невозможно достичь лишь с помощью всеобщего избирательного права и преобладания большинства. Угрозу для демократии могут представлять не только группы меньшинств, но и само большинство. Из этого исходит потребность в новой концепции демократии, которая основывается на принципах не только власти большинства, но и плюрализма. Современное общество состоит из многочисленных групп, чьи интересы и мнения отличаются как по объему, так и по значимости. Это — общество плюрализма, постоянно меняющееся и развивающееся. Для демократии необходимо что-либо большее, чем представляет собой процесс выборов на основе общего избирательного права. Демократическая система нуждается в целом ряде комплексных и широкомасштабных правил, которыми будут обеспечены не только свободные и прозрачные выборы, но и свобода передачи общественности информации, защита граждан и национальных меньшинств, а также действенная оппозиция. Таким образом, для существования демократии необходимо наличие открытой и продолжающейся дискуссии.

Традиционная теория разделения властей по принципу функциональности различает три самостоятельные власти — законодательную, исполнительную и судебную, т.е. легислативную, административную и юрисдикционную власти, которые должны осуществляться различными носителями власти для того, чтобы были обеспечены гражданские права и права человека, для предотвращения тирании со стороны государства. Следовательно, исходя из системных идей, власть и разделение власти можно рассматривать как цельную систему, состоящую из трех элементов. Системная целостность отражает монолитность государственной власти, ее монопольное

положение, а элементы — это составляющие единой государственной власти и ее носителей. Первоначально разделение властей сочеталось с разделением осуществляемой власти между различными сословиями, затем между органами, осуществляющими государственные функции, и еще позднее, в рамках правового государства, на основе разделения основных функций правопорядка.

Согласно нынешней Конституции Эстония является суверенной и независимой парламентарной республикой, в которой деятельность парламента (Рийгикогу), Президента республики, правительства республики и судов осуществляется по принципу разделения и сбалансированности властей (ст. 4). Названная статья вызывает недоумение, так как в числе трех традиционных носителей власти назван и Президент республики. Так, при содействии прессы стали говорить о четвертой, т. ян. президентской власти.

В действительности, упоминание Президента в связи с разделением и сбалансированностью властей не означает введение президентской власти. Из логики Конституции исходит, что в названной статье приведен перечень не властей, а центральных органов республики, к которым одновременно относится и глава государства, деятельность которого осуществляется по принципу разделения и сбалансированности властей. Значит — Конституция рассматривает разделение и сбалансированность властей исходя из институционального аспекта, т.е. группирование государственных органов и учреждений в соответствии с тем, какую функцию власти они осуществляют. Недостатком является то, что перечень ограничен только четырьмя центральными государственными органами. Нет четкого определения того, к какой власти относятся три конституциональных института. Это — канцлер юстиции, государственный контроль и Банк Эстонии, которые играют существенную роль в жизни государства.

Во времена разработки Конституции было сознательно принято решение избрать путь парламентарной республики в противовес президентской. После того, как во время конституционной реформы 1933 г. состоящее из ста членов представительное собрание, предусмотренное Конституцией 1920 г., было заменено на представительное собрание из 50 членов, и последующая Конституция 1938 г. предусматривала состав представительного собрания из 80 членов, Конституция 1992 г. снова устанавливает большее представитель-

ство. В однопалатный парламент входит 101 депутат. Правила выборов в парламент нецелесообразно усложнены. В них входят наиболее существенные элементы как поличностных, так и партийных выборов, причем прежде всего считаются избранными наиболее популярные кандидаты от округов по индивидуальной основе, затем наиболее популярные кандидаты от округов по партийной основе, и лишь в третьем конвертируемом круге те кандидаты, которые занимают высокие места в общегосударственных списках своих партий. Если первые парламентские выборы в значительной мере были ориентированы на известных в эстонском обществе людей, то на последующих выборах существенно возросла роль партий. Недовольство обусловлено тем, что стоящие во главе списков партий политики прошли в парламент при поддержке очень малого количества голосов. Поэтому специалисты и предлагают отказаться от избирательных округов и личностных выборов, сохранив только общий постоянный список, при таком порядке избиратели отдадут свои голоса группировке, а не кандидату. В действительности, в ходе выборов 1999 г. ни один отдельный кандидат не прошел в парламент. Мандаты депутатов были разделены между семью партиями.

По Конституции Президент является главой Эстонского государства. Поскольку во время разработки новой Конституции был сделан выбор в пользу парламентарного государства, то полномочия Президента ограничены. Однако Президент играет существенную роль в механизме сбалансированности властей. В Конституционной Ассамблее наибольшие споры вызвал вопрос о порядке избрания Президента. Дискуссия велась по поводу того, будет ли Президент избираться народом путем прямого голосования или будет избираться парламентом или коллегией выборщиков. Последовательные сторонники парламентарской модели считали, что если Президент избирается народом, то власть Президента получит слишком большую легитимность и у него может появиться соблазн активного вмешательства в политику. В конце концов решили, что Президент избирается парламентом или, если парламент не в состоянии избрать Президента, — коллегией выборщиков (ст. 79). Коллегия выборщиков состоит из членов парламента и представителей собраний местных самоуправлений. Президент представляет государство в международных сношениях, но при принятии внешнепо-

литических обязательств должен сотрудничать с правительством. Президент также возглавляет государственную оборону, обнародует все принятые парламентом законы, причем он имеет право вето. Президент имеет и другие полномочия, которые призваны обеспечить сбалансированное осуществление власти.

Предусмотренный Конституцией Эстонии институт канцлера юстиции в практике государств встречается довольно редко. Основа института канцлера юстиции была заложена в Конституции 1938 г. В качестве исторического примера были взяты Швеция и Финляндия. По Конституции того времени канцлер юстиции являлся институтом при Президенте как высшем административном органе государства. Нынешний правопреемник образованного в 1938 г. при Президенте республики департамента канцлера юстиции, как правительственного учреждения, согласно конституционному статусу является парламентским учреждением. В отличие от конституций Скандинавских государств и Эстонской Конституции 1938 г. сейчас основной задачей канцлера юстиции является осуществление надзора за соответствием Конституции законам нормативных актов государственных и местных органов самоуправления. В качестве основного средства по осуществлению надзора Конституция предусматривает право канцлера юстиции требовать изменения акта, противоречащего Конституции или закону, вплоть до представления в Верховный Суд ходатайства об аннулировании противоречащего Конституции постановления. Конституция не устанавливает того, каким должен быть осуществляемый канцлером юстиции нормоконтроль: предварительным или последующим. Все же, можно сказать, что, если согласно Закону 1938 г. "О порядке осуществления деятельности канцлера юстиции" канцлер юстиции осуществлял прежде всего предварительный контроль, то сейчас доминирует последующий контроль. Независимость канцлера юстиции обеспечивается при помощи нескольких юридических механизмов. Так, канцлер юстиции назначается в должность парламентом по предложению Президента сроком на семь лет (ч.1 ст. 140). Канцлер юстиции может быть отстранен от должности только по решению суда (ч. 2 ст. 140).

В отличие от института канцлера юстиции государственный контроль можно считать исконным государственным учреждением, которое было образовано уже в 1919 г., т.е. более чем за год до

вступления в законную силу первой Конституции. В Конституции приведена твердая позиция: функцией парламента является контроль за экономической деятельностью государственных предприятий и учреждений, а также за исполнением государственного бюджета, для осуществления контроля он образует соответствующие учреждения. Основным учреждением для осуществления этого требования и стал государственный контроль.

Государственный контроль был восстановлен в 1990 г., т.е. за два года до принятия сегодняшней Конституции. В то время ситуация была такова, что государственный контроль смещался под влияние правительства, вследствие чего Закон о государственном контроле принял курс в сторону парламентского учреждения. Это было акцептировано и Конституцией. Следовательно, есть основание считать, что государственный контроль является парламентским органом по экономическому надзору. Государственный контроль и должность канцлера юстиции имеют много сходных черт. Как в части назначения на должность высших руководителей, распорядка деятельности и предоставления парламента отчетов по деятельности, так и с точки зрения доминирования исполнительных функций. Отличие состоит в том, что срок полномочий канцлера юстиции составляет семь лет, а срок полномочий государственного контролера — всего пять лет, также у него нет права участвовать в заседании парламента с правом слова.

Термин "конституционные гарантии демократии" указывает на имеющиеся в Конституции механизмы, которые предназначены для противодействия всему, что представляет угрозу демократической системе. Конституция является самым существенным правовым актом государства, она состоит из положений, которые определяют полномочия большинства и права меньшинства. Таким образом, гарантии демократии отождествлены с защитой Конституции, чтобы ни один деятель политической арены не мог односторонне изменить демократические принципы. Конституции содержат клаузулы, которые делают порядок изменения текста Конституции более сложным по сравнению с изменением обычных законов. Целью таких механизмов является обеспечение того, чтобы изменение норм Конституции происходило на основе социального и политического консенсуса и чтобы эти нормы нельзя было изменить в пользу правящего большинства.

Конституция Эстонии не соблюдает крайнюю жесткость, однако,

изменение некоторых глав осложнено. Так, первой главе Конституции "Общие положения" и пятнадцатой главе "Изменение Конституции" дано привилегированное положение, они могут быть изменены только в результате референдума. Вопрос о проведении всенародного голосования решается парламентом. Право обсуждать изменение Конституции имеют не менее чем одна пятая часть членов парламента и Президент. Предоставление Президенту права возбуждения процесса изменения Конституции является, в некоторой степени, даже своеобразным решением, так как согласно модели государственного строя, установленного в Конституции Эстонии, наличие у главы государства права законодательной инициативы не предусматривается. Вероятно, целью такого решения была сбалансированность властей. Вопрос об изменении Конституции не может быть возбужден и Конституция не может быть изменена в период действия чрезвычайного или военного положения (ст. 161 ч. 2).

Кроме референдума Конституция может быть изменена законом, принятым двумя последующими составами парламента или в качестве срочного вопроса. Решение о рассмотрении проекта закона об изменении Конституции в качестве срочного вопроса предполагает поддержку парламента большинством в четыре пятых голосов его членов, т.е. (восьмьюдесятью одним) 81 голосом из 101 голоса членов парламента. Для принятия закона об изменении Конституции требуется в таком случае большинство в две трети голосов от общего состава парламента.

Подобную гарантию, необходимую для изменения Конституции, можно называть первым оборонительным рубежом демократии. Кроме того, требуются механизмы реагирования на нарушения Конституции в случае ее нарушения со стороны государственной власти. В современном конституционализме защита конституционных прав и Конституции, прежде всего является задачей судей.

В Эстонии судебный надзор за конституционностью имеет специфические черты, которые в европейском контексте превращают эту модель в редкую, даже уникальную. Ведь большинство государств континентальной Европы создали Конституционный Суд, который существует отдельно от общей судебной системы. В Эстонии решили, вероятно по той причине, что государство является небольшим, что Верховный Суд одновременно является не только высшим судом,

рассматривающим в кассационном порядке судебные решения, но и судом конституционного надзора. Для этого создана судебная коллегия конституционного надзора. В части конституционного судебного надзора можно выделить четыре характерных признака: 1) коллегия конституционного надзора уполномочена осуществлять надзор над принятыми парламентом законами; 2) Президент республики вправе возбуждать а priori судебный надзор за конституционностью и канцлер юстиции имеет право возбуждать а posteriori абстрактный контроль; 3) кроме судебной коллегии конституционного надзора Верховного Суда, другие суды вправе признавать противозаконным любой правовой акт, противоречащий Конституции, и не применять его, известив о своем решении Верховный Суд и канцлера юстиции, этим приводится в действие производство по конституционному надзору в Верховном Суде; 4) не имеется возможности для подачи индивидуальных жалоб по конституционному надзору. Находят даже, что в таком малом государстве как Эстония существующий институционный строй имеет свои преимущества.

Как формы предварительного контроля (Президент), так и последующего контроля (канцлер юстиции и суды) оправдали себя. В период с 1993 г. по 1 июня 2000 г. Президент не обнародовал 36 законов и направил их в парламента на новое рассмотрение. Из них парламента оставил без изменения 12, после чего Президент объявил из них 4 и в Верховный Суд обращался 8 раз. Как канцлером юстиции, так и судами были обнаружены противоречащие Конституции нормы в законах, которые прошли этап предварительного контроля. Всего с 1993 г. по июнь 2000 г. канцлер юстиции внес 296 предложений по приведению правовых актов, в том числе 22 законов, в соответствие с Конституцией и законами. Верховный Суд рассмотрел 15 ходатайств канцлера юстиции. Осуществляя конкретный нормоконтроль, общие суды и административные суды установили противоречие законов Конституции в 9 случаях, правовых актов правительства или министра — в 13 случаях и правового акта местного самоуправления — в одном случае.

Взятие конкретного курса на объединение функций общих и надзорных судов внесло изменения и в порядок назначения на должность членов Верховного Суда и других судей. Если изначально придерживались позиции, что все судьи должны назначаться на

должность парламентом, то в итоге пришли к решению о том, что члены Верховного Суда назначаются на должность парламентом по предложению Председателя Верховного Суда, но все другие судьи назначаются на должность Президентом республики по предложению Верховного Суда.

Конституция 1992 г. удовлетворяет потребность Эстонского государства в развитии и обеспечивает продвижение к правовому государству. К такому заключению пришла и состоящая из признанных правоведов комиссия, которая проанализировала Конституцию. Рекомендовано взвесить внесение некоторых изменений. Эти рекомендации, разработанные в 1998 г., базируются не на интересах политических сил, а на позициях государственного правоведения. Наиболее существенные рекомендации по изменению касаются управления государственной обороной. Основной проблемой является неясность Верховного командования оборонными силами государства и двойственная подчиненность. Установлено также, что при парламентарном государственном устройстве не оправдано возложение на Президента ряда функций исполнительной власти в сфере государственной обороны. Настоящим руководителем государственной обороны может быть правительство, которое имеет политическую ответственность перед парламентом и которому подчиняется исполнительно-распорядительный аппарат, созданный для эффективного исполнения этой функции. Стремление к статусу государства-члена Союза Европы также предполагает внесение изменений в Конституцию.

РОЛЬ ПРОКУРАТУРИ У ПРАВОВОЙ ОХОРОНЕ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

М. Потебенько

Конституційний лад України як система найважливіших суспільних відносин, що закріплюються і гарантуються Конституцією і законами нашої держави, на практиці виявляється у вигляді певного типу конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права. Ці відносини пов'язані із статусом людини і громадянина, здійсненням безпосереднього на-

родовладдя, організацією державної влади й місцевого самоврядування, основами національної безпеки та іншими найважливішими сферами життя держави і суспільства. З одного боку, конституційний лад відображає ті соціально-політичні цілі та ідеали, на яких ґрунтуються держава і суспільство, а з іншого — виходить з досягнутого рівня їх соціального, економічного, ідеологічного та державно-правового розвитку.

Слід відзначити, що сучасна Україна знаходиться на перехідному етапі свого розвитку. У ній до певної міри ще збереглися деякі ознаки і властивості попереднього етапу, але вже мають місце суттєві характеристики, що притаманні принципово новому типу суспільних відносин. Це обумовлює перехідний, змішаний характер існуючого конституційного ладу України, що зумовлено насамперед перехідним станом суспільства, держави та права. При цьому старі відносини, хоча і не підтримуються державою, все ще продовжують впливати на повсякденні відносини, а нові потребують особливого державно-правового захисту і стимулювання.

Конституційний лад визначає "обличчя" країни, її соціальну сутність та основні напрямки розвитку. Тому кожна держава життєво зацікавлена в його непорушності і забезпечує його охорону системою відповідних економічних, ідеологічних та інших гарантій. Конституційний лад забезпечується і особливою правовою охороною, тобто створенням і функціонуванням нормативно-правових та нормативно-організаційних засобів забезпечення захисту відповідних конституційно-правових приписів. Значна роль у забезпеченні правової охорони конституційного ладу України належить прокуратурі.

Конституція визначає нашу державу як правову. Проте між проголошенням Основним Законом створення в Україні правової держави і реальним втіленням цього положення у життя має пройти певний історичний відрізок часу. Фактично ми лише приступили до створення правової держави і тому, безперечно, повинні змінювати не лише сам правопорядок, а й теоретичні уявлення про систему правоохоронних органів, зокрема про прокуратуру. У цих умовах забігання вперед, визначення ролі і функцій тих чи інших структур з позицій вже сформованої правової держави, реальна побудова якої є справою майбутнього, може привести лише до негативних результатів у забезпеченні правопорядку, а значить і у охороні конституційного ладу нашої країни.

У той же час прокуратура України удосконалює свою організацію та форми і методи діяльності. Прокурорський нагляд набув більш конкретного характеру, головною його метою став кінцевий результат, реальне усунення порушень закону. Започатковані і активно здійснюються організаційно-кадрові зміни. Впорядковується прокурорсько-слідча діяльність, пріоритети якої скеровуються на низову ланку прокурорської системи, на передній край боротьби з порушеннями законності та злочинністю. Завершено структурну реорганізацію Генеральної прокуратури та підпорядкованих їй прокуратур, що дозволило наблизити її побудову до конституційної моделі. Усунено дисбаланс між управлінсько-контролюючою верхівкою та низовими ланками, на які лягає основний тягар прокурорсько-слідчої роботи. Здійснено скорочення штатів у Генеральній прокуратурі та прокуратурах обласного рівня. Ліквідовано спецпрокуратури з нагляду за додержанням законів у оборонній промисловості. Реорганізовано структуру транспортних прокуратур — їхні обласні апарати передано до територіальних прокуратур. Скорочено штати міськпрокуратур обласних центрів, практично закінчено роботу з реформування структури військових прокуратур. Таким чином, акценти зміщено на роботу безпосередньо в районах і містах. Проведена реорганізація центрального апарату, обласних, транспортних та міських з районним поділом прокуратур дозволила вивільнити десь 600 штатних одиниць і, в основному, передати їх у низову ланку — міськрайпрокуратури. Вжито чимало заходів щодо вдосконалення стилю роботи міськрайпрокуратур з районним поділом, військових прокуратур.

Становлення і вдосконалення діяльності прокуратури незалежної України відбувалося на тлі глобальних перетворень в усіх галузях суспільного життя, тобто фактично в умовах зародження нового конституційного ладу. Утвердження нових економічних, політичних і соціальних відносин, створення нової правової системи незалежної України супроводжувалось економічною кризою, соціальними негараздами, поширенням правового нігілізму, вибухом злочинності, що, як свідчить історія, є характерним для перехідних періодів у житті будь-якої країни. З'явилися нові для нас види злочинів: убивства на замовлення, "розбірки" злочинних угруповань, здирство тощо. Як ніколи, поширилися процеси криміналізації економіки, особливо у банківсько-кредитній, приватизаційній

та енергетичній галузях. У той же час стараннями незрілих і безвідповідальних політиків ігнорувалися умови перехідного періоду в розвитку суспільства, ініціювалося забігання вперед, у тому числі й при реформуванні правової системи, що могло привести і приводило до небезпечних і часто непередбачуваних наслідків. Все це створювало реальну загрозу новому, ще не зміцнілому конституційному ладу нашої країни.

У такий складний і відповідальний період принципово важливою стала необхідність протидії намаганням звести роль прокуратури України фактично лише до участі у кримінальному переслідуванні злочинних діянь. Деякі політики і "фахівці" вдалися до перегляду місця прокуратури, яке історично утвердилось у нашому суспільстві. З посиланням на зарубіжний досвід, який, до речі, не є загальноприйнятим, проводилась ідея позбавлення прокуратури загальнонаглядових функцій, які на сьогодні залишені за прокуратурою тимчасово, що фактично привело б до ліквідації прокуратури як самостійного органу нагляду за додержанням законів і створило б умови для використання її у кон'юнктурних цілях.

Як я вже не раз підкреслював, у складний перехідний період прокуратура повинна не тільки не втрачати своїх позицій, а навпаки — зміцнюватися та вдосконалюватися як багатофункціональна державна структура з чітко визначеною серед інших функцією нагляду за додержанням законів у соціально-економічній, політичній та інших сферах.

Наглядова діяльність, яку здійснює прокуратура, виступає основою правового захисту суспільних відносин, які становлять сутність конституційного ладу. Тут особливо слід підкреслити значення наглядових функцій прокуратури у захисті прав і свобод громадян, оскільки прокуратура, яка оперативно реагує на порушення законодавства, сьогодні є найдоступнішим і найнадійнішим державним органом, що здійснює ефективний захист прав і свобод людини і громадянина в нашій країні, причому така допомога надається безкоштовно. Важко переоцінити значення прокурорського нагляду в енергетичному комплексі, сфері приватизації, фінансовій, банківсько-кредитній та зовнішньоекономічній галузях.

Реальним підтвердженням необхідності і ефективності загальнонаглядової функції прокуратури є те, що в її результаті лише за

останні роки виявлено декілька десятків тисяч порушень законів, на підставі чого внесено відповідну кількість документів прокурорського реагування, майже десять тисяч осіб притягнуто до відповідальності, порушено тисячі кримінальних справ, на користь держави відшкодовані значні суми у національній та іноземній валютах. Особливо слід відзначити, що було виявлено чисельні порушення законів у діяльності органів влади, які, згідно зі своїм статусом, самі повинні забезпечувати додержання законності на підпорядкованих територіях або у певних сферах діяльності. Показово, що значна кількість виявлених у результаті здійснення загального нагляду порушень закону відбувалась у сфері економічних та соціальних відносин, які становлять основу конституційного ладу країни.

Таким чином, загальнонаглядова діяльність прокуратури приносила і здатна принести ще багато користі державним інтересам, справі захисту прав громадян, охороні конституційного ладу.

Враховуючи викладене, група народних депутатів України у порядку законодавчої ініціативи внесла проект нової редакції Закону України "Про прокуратуру", в розробці якого взяла участь і Генеральна прокуратура. В його основу покладено концептуальні положення Основного Закону, що визначають прокуратуру як єдину централізовану систему, на яку покладаються функції підтримання державного обвинувачення в суді; представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Разом з тим, з огляду на пункт 9 розділу XV "Перехідних положень" Конституції України, законопроект передбачає, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Такий підхід відповідає як конституційним положенням, так і

сучасним реаліями соціально-економічного, політичного, правового життя суспільства та криміногенній ситуації в країні і забезпечує поступовий перехід від існуючої до майбутньої моделі прокуратури. Залишення за прокуратурою на невизначений у часі перехідний період функцій загального нагляду за додержанням і застосуванням законів і попереднього слідства повинно відіграти свою позитивну роль у становленні правової, демократичної держави. Така оцінка складається і у суспільстві, про що свідчить те, що запропонована редакція Закону України "Про прокуратуру" прийнята Верховною Радою до розгляду.

Важливою умовою укріплення та забезпечення правової охорони конституційного ладу є взаємодія правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Ситуація вимагає скоординованості дій у загальнодержавному масштабі, активізації зусиль у протистоянні криміналітету. Провідна роль у забезпеченні такої координації належить прокуратурі. Указом Президента України від 12 лютого 2000 р. "Про вдосконалення координації діяльності правоохоронних органів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю" координація діяльності по боротьбі зі злочинністю, в тому числі з її проявами в організованих формах і корупцією, в Україні покладена на прокуратуру. На виконання Указу Інститутом Генеральної прокуратури України підготовлено проект Положення про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю та корупцією, який 17 липня 2000 р. схвалено на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України і подано на затвердження Президенті України. Реалізація передбачених вказаними документами координаційних функцій прокуратури безумовно підвищить ефективність діяльності правоохоронних органів по забезпеченню правопорядку, а значить і сприятиме укріпленню конституційного ладу України.

На жаль, слід відзначити існування обставин, які не сприяють здійсненню ефективної діяльності прокуратури у тому числі і у сфері правової охорони конституційного ладу.

Негативно впливали на нормальну діяльність органів прокуратури всілякі необґрунтовані пропозиції про входження прокуратури до тієї чи іншої гілки влади, до системи інших державних органів. В основі цих помилкових уявлень часто стояли кон'юнктурні інте-

реси, політичні та особисті амбіції, які об'єктивно можуть призвести до ліквідації прокуратури як самостійного державного інституту, діяльність якого спрямована на забезпечення конституційного ладу країни. Головним аргументом при цьому є посилання на відповідну практику ряду зарубіжних країн.

Слід мати на увазі, що ефективність тієї чи іншої моделі прокуратури, її роль і місце в прокуратурі органів державної влади значною мірою залежить від соціально-економічного становища і криміногенної ситуації в конкретній країні, історично сформованих уявлень щодо правової системи, традицій правової культури народу та інших суттєвих факторів. Механічно перенести правову систему західних країн на наш ґрунт ми не можемо. Там протягом кількох століть утверджувались і розвивались ринкові відносини, формувались відповідні законодавча база і правова культура тощо. Всього цього у нас ще нема. Не можу не навести тут висловлювання з цього приводу Президента України Л. Д. Кучми: "Реальність нашого життя робить завдання побудови сучасної держави в Україні значно складнішим, ніж уявлялося раніше. Тут недопустимі ніякі штампи, просте копіювання західних зразків".

Автори вказаних пропозицій абсолютно не враховують те, що Конституцією України визначено самостійне місце прокуратури в системі організації державної влади. В Основному Законі їй присвячено окремий розділ VII, котрий розглядає її як єдину систему, на яку покладається ряд важливих державних функцій, і передбачає, що організація і порядок діяльності органів прокуратури України визначаються законом. А це характерно для органів, які виконують самостійну державну функцію, а тому вимагають віднесення їх до окремої гілки влади (наприклад, контрольної).

Крім цього, принцип поділу державної влади, котрий, як засвідчує досвід розвитку цивілізованих державних систем, у чистому вигляді не існує, передбачає створення між органами держави, які належать до різних гілок влади, системи стримувань, противаг і контролю. Незалежна від інших гілок влади прокуратура як орган державного нагляду за дотриманням законів і виступає необхідним елементом забезпечення реального розподілу влади.

Прокуратурі, яка здійснює всю свою діяльність виключно у правовій сфері життя суспільства, як нікому іншому, видно прогалини,

колізії та інші недоліки чинного законодавства. Але Конституція України не надає їй права законодавчої ініціативи. Надання прокуратурі цього права дозволить набагато швидше сприяти здійсненню правової реформи, приведенню вітчизняного законодавства у відповідність до потреб сьогоденного етапу суспільного розвитку, а значить служитиме посиленню охорони конституційного ладу.

З цих же причин було б доцільним визначити Генерального прокурора суб'єктом права на конституційне подання з питань прийняття рішень Конституційним Судом України.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що прокуратура України відіграє суттєву роль у забезпеченні правової охорони конституційного ладу. У той же час, вирішення теоретичних і практичних проблем, пов'язаних з її діяльністю, дозволить підвищити ефективність її роботи.

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ БРИТАНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Е. Оллок

Часто можна почути, що Об'єднане Королівство Великої Британії та Північної Ірландії має неписану Конституцію. Але технічно це невірно. Конституція Великої Британії та Північної Ірландії розкидана по багатьох документах. Мається на увазі, що в Об'єднаному Королівстві немає єдиного спеціального документа, що не підлягає зміні, котрий наразі може йменуватися Конституцією. Яким чином виникла така ситуація?

Для того, щоб зрозуміти проблеми Британської Конституції, необхідно повернутися до боротьби між монархією та парламентом в XVII столітті. У результаті Громадянської війни в Англії (цікава помилка в назві, враховуючи роль, котру зіграли Шотландія та Ірландія), в результаті цього перевороту й наступних обмежень монархічної влади завдяки домовленостям 1689 р., відбулося, посеред іншого, встановлення "незалежності парламенту".

Ця доктрина фактично заснована на двох взаємопов'язаних принципах:

1) Парламент вправі приймати будь-які закони, якими б недоречними вони не були, а королівські судді повинні їх підтримувати.

2) Прийняте згідно усіх правил законодавство позбавляє юридичної дії всі найраніші закони, незалежно від того, чи є на них спеціальні посилання чи немає (доктрина відміни, що мається на увазі).

Таким чином, теоретично, судді можуть інтерпретувати найновіше законодавство, але ніяк не можуть посилалися на вищий принцип, щоб оголосити його недійсним.

Безумовно, ці концепції завжди були проблематичними, оскільки в них закладене питання, що вважати "Законом, прийнятим Парламентом за всіма правилами". Постановили законодавче вважати, що це — юридичний документ, ухвалений в одному й тому ж вигляді трьома інстанціями:

1) Палатою Общин, простою більшістю при голосуванні членів палати, що в той час представляли певну частину нетитулованих забезпечених підданих Корони чоловічої статі.

2) Палатою Лордів, простою більшістю при голосуванні членів палати, що представляли всіх титулованих підданих Корони.

3) Самою Короною.

Протягом 300 років формально це зостається незмінним, але з початку XVIII століття. Короною не був відхилений жоден закон, а також згідно законодавства, влада Палати Лордів зводилася до відкладання прийняття законів, а численність самої Палати значно скоротилася, обмежившись тими, хто володіє пожиттєвим титулом. Численність палати Общин, навпроти, була збільшена, забезпечуючи представництво всіх громадян, старших 18 років. До того ж, сьогодні Парламент вже видає закони не для 1/4 частини населення світу, а тільки для 57 млн осіб, що проживають на колись скелістому дні океану до північно-західного побережжя Європи.

Сам же Парламент являє собою яскравий приклад геніального вміння британців облачати у форму зовнішньої стабільності внутрішню безладдя. Але не дивлячись на всі зміни, що відбулися, парламент у крайньому разі зберіг свою незалежність. Чи так це насправді?

У 1972 р. Об'єднане Королівство підписало Римську Угоду про приєднання до Європейського Економічного співтовариства, нині Європейського Союзу. Згідно англійської Конституції, підписання угоди не означає, що її положення будуть мати силу закону на тери-

торії країни. Щоб це сталося, уряд у 1972 р. провів через парламент Акт про Європейські Союзи. Згідно цього Акта, в тих випадках, коли положення Римської Угоди (і європейські закони, створенні в її межах) протирічать внутрішнім законам Об'єданого Королівства, переважно юридичну силу матимуть європейські закони.

Коли 1 січня 1973 р. вступив у силу цей закон, я був студентом університету. У той час посеред юристів велися жваві дискусії з приводу того, що станеться, якщо прийняті згодом закони Об'єданого Королівства вступлять в протиріччя з зобов'язаннями країни щодо європейських угод. Чи стануть судді оголошувати ці англійські закони недійсними? Відповідь на це запитання було знайдено через 20 років.

Під час розгляду однієї чи скоріше ряду справ, відомих як *Factortame*, Європейський Суд ішов до висновку, що деякі положення англійського закону про торговельне судноходство, прийняті в 1988 р., протирічать зобов'язанням Англії згідно Римської Угоди. Цей закон не дозволяв деяким іспанським риболовецьким суднам ловити рибу в британських територіальних водах. Керуючись таким рішенням, суди Об'єданого Королівства спершу призупинили дію, а потім оголосили недійсними ці положення закону, навіть не посилаючись на відхід від доктрини, що нараховує 300 років. І все ж таки, закон 1988 р. був оголошений недійсним в зв'язку з його невідповідністю з зобов'язаннями, що були прийняті в 1972 р. Актом про Європейські Союзи.

Чи означає це, що англійський парламент не може більше позбавляти юридичної сили якісь європейські угоди, або покинути ЄС зовсім? Думаю, не означає. Відповідь полягає в тім, що якби парламент прийняв новий закон, в якому б проголошувалось, що він має першочергову юридичну силу перед європейськими зобов'язаннями, то судді, можливо, стали б керуватися англійським законодавством, навіть якби це призвело до Декларації про одностороннє відокремлення від ЄС. Іншими словами, Акт про Європейські Союзи 1972 р. відрізняється від інших англійських законів тим, що він випадає із дії Доктрини про відміну, що мається на увазі.

Всі ці проблеми віднедавна постали з новою силою, коли парламент дещо з запізненням в 1998 р. інкорпорував Європейську Конвенцію про права людини в британське законодавство шляхом прийняття Закону про права людини. На відміну від Акта про Європейські Союзи, цей закон спеціально вказує на те, що судді можуть

позбавити юридичної сили будь-які англійські закони, котрі вони вважають суперечливими Європейській Конвенції. Однак ця відмінність може не зіграти ніякої ролі з таких причин:

1) судді будуть змушені намагатися інтерпретувати англійське законодавство так, щоб воно відповідало європейським угодам;

2) якщо їм це не вдасться, то вони змушені будуть публічно оголосити, що закони суперечать положенням європейських угод.

Можна доводити, що різні уряди Великобританії повинні були не порушувати Європейську Конвенцію протягом 50 років, але що можливість суперечити з законом в суді Об'єднаного Королівства знижує ефективність Конвенції і можливості англійських суддів.

І знову була збережена зовнішня формальна незалежність парламенту, але на практиці була суттєво обмежена свобода парламенту приймати навіть самі неймовірні закони, котрих судді повинні дотримуватися. Об'єднане Королівство по шматочках набуває писаної Конституції. До чого ж це нас приведе?

Найімовірніший напрямок на сьогодні — це розвиток цього процесу. Візьмемо для прикладу недавні пропозиції ЄС про прийняття Хартії Фундаментальних прав, що представляють собою поєднання політичних свобод згідно Європейської Конвенції та більш широкі соціальні права (деякі з них можуть бути суттєво несумісні). Сьогодні Англія наполягає на тому, щоб це мало декларативний характер, але те що хартія почне набувати юридичної сили — тільки питання часу. Для Об'єднаного Королівства це буде означати зрушення від національного Закону про Права людини в бік застосування Акта про Європейські Союзи.

Не намагаюсь сказати, що необхідно не відходити від цікавої англійської доктрини незалежності парламенту в умовах домінування у світі норми існування письмових конституцій, які мають положення про те, що судді можуть оголошувати деякі положення законів недійсними. Є тільки два основні зауваження проти того, як експлуатується англійське вміння зберігати зовнішню форму, змінюючи внутрішній зміст:

1) Конституційна Угода, до якої ми просуваємося в ЄС, містить суперечності, які полягають в тім, що соціальні закони віддаються у розпорядження центральних міністерств та органів, в той час, як питання зовнішньої політики та оборони залишаються у розпоряд-

женні окремих держав. А це повністю суперечить звичайним відношенням всередині федерації.

2) У зв'язку з тим, що зовнішня форма незалежності парламенту збережена, Об'єднане Королівство просувається до створення письмової конституції без широкого обговорення з громадянами, чи готові вони до такої глобальної зміни. З цим тісно пов'язане і те, що не обговорюється механізм зміни цієї Конституції в майбутньому.

Мені можуть заперечити, що поки Європейський Союз несе Британії економічні блага, піддані Об'єданого Королівства, чи вже вірніше сказати — громадяни не повинні хвилюватися. Але, думаю, що таке твердження небезпечне. До цього часу британським політикам вдалося переконати людей в тім, що кожен крок до приближення до ЄС і в бік від 300-літньої доктрини є несуттєвий. Складнощі англійського уряду (як і датського) в тім, щоб переконати населення прийняти євро, носять зовсім не економічний характер. Вони можуть стати важливим переломним моментом на шляху до Європейської Конституційної Угоди не тільки в Об'єданому Королівстві, але й в ЄС у цілому.

ПРАВОВА КУЛЬТУРА — ОБОВ'ЯЗКОВА СКЛАДОВА УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

С. Станік

Поняття правової культури нерозривно пов'язане із конституційним проголошенням України правовою державою. Важливість розкриття суті і змісту цього поняття і, власне, аналізу стану правової культури в нашій державі на перехідному етапі її розвитку надзвичайно актуальне.

Саме в цих умовах процес державотворення відбувається на засадах сучасного конституціоналізму. Тому за структурою і змістом Конституція України близька до конституцій багатьох демократичних країн.

Правова культура становить важливий інститут політичної системи суспільства. Вона відображає рівень розвитку і досконалості правових відносин, правової системи, діючого законодавства, стану

правотворчого процесу, характер і ступінь правового інформування, компетентності і соціально-правової активності людей. Проявляється правова культура як на рівні суспільства, так і на рівні конкретної особи і в концентрованому вигляді об'єднує в собі правові погляди і установки особистості, стан правосвідомості і рівень розвитку політико-юридичного мислення населення.

Міністерство юстиції посідає особливе місце у правовій системі держави як орган, що відіграє провідну роль у реалізації державної правової політики, у тому числі в реформуванні правової системи, гуманізації та гармонізації українського законодавства.

Нинішня економічна ситуація (що склалась у державі) є складною і суперечливою. Вихід із неї значною мірою залежить від законодавчого забезпечення економічних перетворень, яке б не тільки віддзеркалювало процеси, що проходять в суспільстві, але й сприяло б виходу із кризи економіки, і в першу чергу її основи — виробництва.

Мін'юст виходить із того, що закон, як інструмент організації суспільних відносин, є на сьогодні неперевершеним серед усіх засобів соціального регулювання і контролю.

З року в рік зростають обсяги законопроектних робіт Мін'юсту України.

Мін'юст, зокрема, є розробником таких законопроектів, як "Про судоустрій", "Про іпотеку", "Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно", "Про здійснення операцій з нерухомим майном", "Про власність", Кримінального, Цивільного кодексів України, Кодексу загальних правил адміністративних процедур України та інших актів законодавства.

З метою вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади Указом Президента України "Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності" на Міністерство юстиції покладено функції щодо планування законопроектної роботи, координації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та контролю за цією діяльністю. Реалізація цього Указу впорядкує нормотворчу діяльність органів виконавчої влади.

Міністерство юстиції намагається разом з усіма державними інституціями повернути громадянам втрачену повагу до закону як до інструменту охорони й забезпечення їх прав і свобод, відродити в них віру у правову справедливість. Тому сьогодні функціональна

діяльність Мін'юсту спрямована на реформування і розвиток українського законодавства.

З метою виховання поваги до закону та формування правосвідомості громадян Мін'юст спрямовує свої зусилля на вдосконалення експертизи проектів нормативно-правових актів.

Громадяни України мають бути переконані, що висока правова культура посадових осіб усіх рівнів, які займаються нормотворчою діяльністю, забезпечить прийняття таких нормативних актів, які забезпечать захист їх конституційних прав і свобод.

Так, протягом 2000 р. здійснено правову експертизу близько 3000 проектів нормативно-правових актів (за весь 1999 р. — 1284, за 1998 р. — 1140), 300 проектів міжнародних договорів (у 1999 р. — 784).

На Міністерство юстиції покладено також функції з планування законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Мін'юст активно працює у напрямку належного організаційного та методичного забезпечення процесу адаптації законодавства. Перш за все, триває робота над проектами Методичних рекомендацій з адаптації законодавства для центральних органів державної виконавчої влади і розпочинається робота над Глосарієм термінів європейського права та порівняльно-правовим дослідженням законодавства України та ЄС.

Вирішення більшості питань організаційного забезпечення мають взяти на себе утворені при Мін'юсті Центр порівняльного права та Центр перекладів актів європейського права, який уже розпочав свою роботу.

На сьогоднішній день механізм адаптації законодавства створено і він чекає реального та адекватного наповнення з боку міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Входження України до світової спільноти країн з громадянським суспільством вимагає від нашої держави розширення договірної бази в усіх сферах діяльності держави в рамках чинного законодавства та з урахуванням передового світового досвіду.

У результаті проведеної роботи з 1992 р. договірно-правова база України у сфері правових відносин і правового співробітництва складає 41 двосторонній договір.

Набуття чинності зазначених договорів значно розширило коло

договірних партнерів нашої держави у таких важливих сферах відносин, як співробітництво у цивільних, шлюбно-сімейних та кримінальних справах, охопивши значну частину європейських держав.

Міжнародні правові договори є важливим компонентом формування правового поля українського законодавства.

З метою усунення дублювання, прогалин, протиріч та неузгодженостей законодавства Міністерством юстиції розроблено проект Єдиного класифікатора галузей законодавства України, ведеться Єдиний державний реєстр нормативних актів, який складає необхідну інформаційну основу для нормотворення та нормозастосування в державі і до якого включено 12 200 правових актів.

З 1 січня 1999 р. новоствореними районними управліннями юстиції розпочато державну реєстрацію нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій. Так, якщо за 1999 р. було зареєстровано 3455 нормативно-правових актів, то тільки за 9 місяців 2000 р. вже зареєстровано — 8074, що більше у 2,3 раза, ніж за 1999 р. в цілому.

На постійному контролі Міністерства та територіальних управлінь юстиції (особливо нещодавно створених районних управлінь юстиції) залишається питання перегляду нормативно-правових актів, у тому числі занесених до державного реєстру, на предмет їх відповідності Конституції України та іншим актам законодавства.

Так, разом з іншими органами виконавчої влади, Мін'юстом та управліннями юстиції за два останні роки переглянуто на відповідність Конституції України та іншим актам законодавства більше 100 тисяч нормативних актів, у тому числі, занесених до державного реєстру.

Приведено у відповідність до чинного законодавства більше 2-х тисяч актів, біля 1 тисячі скасовано.

Разом з тим, окремі органи виконавчої влади, органи господарського управління та контролю спрямовують до виконання незареєстровані нормативні акти.

Надання права органам юстиції скасовувати рішення про державну реєстрацію у разі виявлення обставин, що не були відомі реєструючому органу під час реєстрації нормативно-правового акта; винесення рішення суду про визнання нормативно-правового акта неправомірним (недійсним); виявлення порушень або недотримання вимоги пун-

кту 16 Положення про державну реєстрацію органом, що видав нормативно-правовий акт, а також інші обставини, що виникли після державної реєстрації нормативно-правового акта, розповсюджується тільки на нормативно-правові акти, занесені до державного реєстру.

Тому необхідно прискорити прийняття Закону України "Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення" (щодо адміністративної відповідальності посадових осіб за спрямування до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів та актів, у державній реєстрації яких відмовлено, а також за встановлення правових норм листами, телеграмами тощо), проект якого підготовлено Міністерством юстиції.

Вирішенню ряду питань, що виникають при здійсненні державної реєстрації нормативних актів у зв'язку з наявністю неузгоджень та суперечностей, що містяться в законодавстві, допоможе також прийняття Закону України "Про нормативні правові акти".

Вважаємо, що прийняття зазначених нормативно-правових актів та здійснення відповідних заходів сприятимуть забезпеченню захисту прав і свобод громадян, а як наслідок — підвищенню рівня правової свідомості та культури громадян, усуненню проявів нігілізму серед населення.

Одним із пріоритетних напрямків реалізації функції формування правової культури є підвищення якісного рівня правової роботи. У цій сфері діяльності роль Мін'юсту визначилась як центру із її організації, координації і методичного забезпечення.

На сучасному етапі розвитку ринкових відносин в економіці особливо загострюється проблема збільшення обсягів правової роботи. Про це свідчать такі дані. За станом на червень 2000 р. в Україні близько 460 тис. підприємств, установ і організацій усіх форм власності. Проте із них правовим обслуговуванням охоплено лише 104 тис., що становить 22,6%. Інші підприємства і організації правову допомогу отримують частково, або не отримують її зовсім.

Тому нагальним є вирішення питання надання платних послуг недержавним структурам на договірній основі та затвердження відповідного механізму його реалізації.

Це перш за все потрібно законодавчо закріпити в Законі України "Про органи юстиції".

Одним із основних завдань Мін'юсту є підготовка пропозицій

щодо проведення в Україні правової реформи. Правова реформа є вирішальною умовою побудови правової держави в Україні, однією з основних передумов проведення і гарантією незворотності економічних перетворень в країні і повинна проводитися комплексно, охоплюючи одночасно всі блоки правової системи держави.

Успішне проведення правової реформи найближчим часом створить таку правову систему в Україні, яка буде ефективним інструментом формування громадянського суспільства з соціально-орієнтованою ринковою економікою, де реально юридичними засобами будуть надійно захищені права та свободи людини і громадянина.

Центральне місце у реформуванні правової системи, як зазначалося вище, безумовно, належить реформуванню українського законодавства.

На сьогодні надзвичайно актуальним є запровадження в суспільстві дієвого механізму, який би забезпечував протидію різним гілкам влади і унеможлилював би виникнення перекосів у діяльності кожної з них.

Судова реформа як складова правової повинна забезпечити створення досконалої судової системи і судочинства.

Метою судової реформи є утвердження судової влади як головного гаранта прав і свобод громадян шляхом відновлення верховенства судової влади в правозахисній діяльності і поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, які виникають на території України.

Органи юстиції, суди України проводять велику роботу з метою підвищення якості та ефективності правосуддя.

Однак в роботі багатьох судів продовжують мати місце суттєві упущення і помилки.

Багато зауважень викликають терміни підготовки та розгляду кримінальних та цивільних справ. Невирішеною залишається проблема подолання тяганини у розгляді справ. Сьома частина цивільних і майже третина кримінальних справ розглядається судами понад установлені строки.

Всього за I півріччя поточного року надійшло до судів по I інстанції 124 721 кримінальна справа, що на 0,7% менше проти відповідного періоду минулого року. Закінчено провадженням 112 038 кримінальних справ, що складає 71 % до числа всіх справ, які знаходились на розгляді.

Збільшилося число кримінальних справ, розглянутих у термін понад один місяць і становить 28 434 справи, або 31,1% до числа розглянутих з винесенням вироку (I півріччя 1999 р. — 26 315 справ, або 27,9%).

Касаційною інстанцією повернуто до судів 934 кримінальні справи для належного оформлення.

В судах України на кінець звітної періоду залишилось нерозглянутими 45 674 кримінальні справи, або 38,5% до числа тих, що надійшли до судів (I півріччя 1999р. — 43 087 справ, або 36,1%).

У суди загальної юрисдикції за захистом своїх прав і свобод у порядку цивільного судочинства звернулись 546 534 громадянина та юридичні особи, що на 14,9% більше в порівнянні з аналогічним періодом минулого року.

Закінчено провадженням 502 607 цивільних справ, що на 24% більше проти відповідного періоду минулого року.

З порушенням встановлених ЦПК України процесуальних строків розглянуто 83 806 справ, що складає 16,7% до числа закінчених провадженням (I півріччя 1999 р. — 66 011 справ, або 14,7%).

Судами касаційної інстанції повернуто в районні (міські) суди 3001 справу.

Оновлення судової системи має базуватися на принципах, закріплених у Конституції України.

Президентом України утворена Рада з питань реформування судової системи України, яка розпочала свою діяльність під головуванням Л. Д. Кучми. Свою діяльність Рада спрямовує, перш за все, на якнайшвидше оновлення у відповідності з Основним Законом судової влади, творення відкритої, справедливої, незалежної, доступної та неупередженої судової системи.

Треба усвідомити також необхідність виконання зобов'язань, взятих Україною у зв'язку зі вступом до Ради Європи, щодо законів про судоустрій, про статус суддів, про кваліфікаційні комісії суддів, про органи суддівського самоврядування, Кримінально-процесуального та Цивільно-процесуального кодексів України.

Розуміючи виняткову важливість безвідкладного прийняття закону про судовий устрій, Міністерством юстиції розроблено і внесено у травні ц.р. на розгляд уряду проект Судового кодексу України. Зазначений проект розроблений на засадах української юри-

дичної науки із залученням узагальнень світового досвіду формування судової системи та у відповідності з Конституцією України.

Прийняття його чекає наше суспільство, бо цей закон дасть змогу реально реформувати судову систему і розглядати Цивільно-, Кримінально-, Адміністративно-процесуальні кодекси.

Надзвичайно важливим у діяльності Мін'юсту є забезпечення виконання судових рішень. Проводиться значна робота по підвищенню результативності роботи державної виконавчої служби. Державними виконавцями стягнуто майже 1,3 млрд. грн. на користь кредиторів усіх форм власності. На користь держави та юридичних осіб державної форми власності стягнуто понад 170 млн. грн., що майже на 43 млн. грн. більше, ніж за відповідний період минулого року.

Саме результативність роботи ДВС формує громадську думку про дієздатність судового законодавства, професійний рівень державних виконавців та їхню правову культуру. Наприклад, лише за I півріччя 2000 р. закінчено провадженням 1 084 085 виконавчих документів, що на 40% більше проти минулого року (у 1999 р. — 696 265 документів).

На сьогоднішній день до Європейського суду з прав людини звернулися близько 2000 громадян України із заявами про порушення нашою державою їх прав, закріплених в Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Близько 500 заяв вже зареєстровані Європейським судом, 7 заяв визнані прийнятими до судового розгляду.

Основні питання, що порушуються в заявах проти України, можна поділити на такі групи:

1. Порушення заборони катування, нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, що міститься в ст. 3 Конвенції. Ці заяви стосуються умов утримання в місцях позбавлення волі.

2. Порушення права на свободу та особисту недоторканність, що захищається ст. 5 Конвенції.

3. Порушення права на справедливий судовий розгляд, а також права на виконання рішення суду, що гарантуються ст. 6 Конвенції.

4. Порушення права на ефективний засіб судового захисту, гарантований ст.13 Конвенції.

5. Порушення права на мирне володіння своїм майном, яке захищається ст. 1 Протоколу 1 Конвенції.

З метою ефективного захисту інтересів держави в Європейському суді з прав людини відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1998 р. № 557 "Про Уповноваженого у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини" в Міністерстві юстиції України створено Національне бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав та основних свобод людини.

Основними завданнями цього підрозділу є:

— представництво України в Суді під час розгляду справ про порушення Україною положень Конвенції, а також під час розгляду справ за позовами України стосовно порушень положень Конвенції іншими державами — учасницями Конвенції;

— координація роботи заінтересованих органів виконавчої влади, пов'язаної з підготовкою матеріалів для розгляду справ у Суді;

— підготовка і внесення на розгляд Суду письмових доповідей, участь у слуханнях справ, які розглядаються ним;

— інформування Комітету Міністрів Ради Європи про хід виконання Україною рішень Суду;

— внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій про усунення порушень положень Конвенції, недопущення таких порушень у майбутньому.

Для більш оперативного реагування на заяви, що отримані з Європейського суду з прав людини, в Головному управлінні юстиції в Автономній Республіці Крим, обласних, Київському та Севастопольському міських управліннях юстиції створено регіональні відділення Національного бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини.

Завдяки матеріалам, підготовленим Національним бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини, 3 справи вилучені з реєстру Європейського суду з прав людини.

Національне бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини проводить роботу по інформатизації населення щодо діяльності Суду. Крім того, протягом минулого року було проведено три регіональні семінари для суддів, прокурорів, представників Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства внутрішніх справ України, на яких за допомогою іноземних експертів роз'яснювались основи

діяльності Європейського суду. Зараз Національним бюро готуються методичні рекомендації по дотриманню Конвенції в законопроектній роботі, а також у практиці окремих відомств України. На сьогоднішній день Національне бюро проводить експертизу проектів нормативних актів, що проходять експертизу та реєстрацію в Міністерстві юстиції України, з точки зору їх відповідності вимогам Конвенції про захист прав і основних свобод людини.

На світовому досвіді функціонування виконавчої влади в демократичній державі повинно ґрунтуватись і проводитись більш інтенсивне здійснення адміністративної реформи. Реформування органів виконавчої влади, вдосконалення адміністративних процедур, створення адміністративної юстиції (адміністративні суди), реформування державної служби, як складові адміністративної реформи, мають забезпечити незалежність здійснення повноважень виконавчої влади від законодавчої і судової в межах, визначених Конституцією і законами України.

Розроблені Концепція адміністративної реформи, Кодекс загальних адміністративних процедур, загальних правил поведінки державного службовця та нова редакція Закону України "Про державну службу" потребують негайного розгляду парламентом. Виключної ваги у правовій системі має і реформа органів по боротьбі із злочинністю, яка набуває сьогодні транснаціонального характеру.

Належний рівень правової культури не може бути забезпечений без високого рівня правової культури осіб, які займаються правовою діяльністю. У процесі постійної роботи з правовими поняттями і явищами у юристів виробляється професійна права культура. Їм властивий більш високий ступінь знання і розуміння правових проблем, завдань, цілей, а також професійної поведінки.

Міністерством юстиції та його територіальними органами приділяється велика увага добору високопрофесійних суддівських кадрів.

Це надзвичайно важливо ще й тому, що обсяг роботи судів загальної юрисдикції протягом останніх трьох років послідовно збільшується, відповідно зростає навантаження на суддів районних (міських) судів. Так, середньомісячне навантаження на кожного суддю районного (міського) суду в Україні становило в 1996 р. — 35

судових справ, в 1997 р. — 40 судових справ, в 1998 р. — 43 судові справи, в 1999 р. — 44 судові справи, щороку суди України вирішують понад 1 млн. справ.

Міністерством протягом поточного року до Вищої ради юстиції направлено матеріали про призначення вперше на посади професійних суддів 135 кандидатів, з них відповідно внесено подання Президенту України щодо 91 особи. 28 вересня вперше в незалежній Україні відбулася урочиста церемонія складання ними присяги.

До Верховної Ради України про обрання суддями України безстроково направлено матеріали стосовно 966 суддів, з них обрано — 945 суддів.

Для порівняння: кількість опрацьованих за 2000 р. матеріалів про призначення та обрання суддями дорівнює сумарній кількості матеріалів попередніх трьох років.

Як відомо, професійна культура юриста покликана визначати межі поширення моральних норм на службову діяльність; відтворювати загальнолюдські цінності, українські традиції та звичаї, теоретично обґрунтовувати їхню необхідність, сутність та специфіку проявів на практиці; відображати норми службової поведінки юристів; давати їй критично-ціннісний аналіз, сприяти вибору тих чи інших правил взаємостосунків та принципів професійної моралі.

За інформацією Міносвіти і науки, за станом на 1 квітня 2000 р. в Україні функціонує 163 вищих навчальних заклади всіх рівнів акредитації та різних форм власності, які здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю "Правознавство". Ліцензований обсяг прийому — 29 947 осіб.

Випуск молодих фахівців за спеціальністю "Правознавство" 1999 р. становив майже 20,0 тис. осіб, у тому числі 7,5 тис. осіб — випускники вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації і 12, 3 тис. осіб — вищих навчальних закладів III -IV рівнів акредитації.

Висококваліфіковано, на рівні світових стандартів, здійснюється підготовка правознавців у Національній юридичній академії ім. Ярослава Мудрого (м. Харків), Одеській національній юридичній академії, на юридичних факультетах Київського, Львівського та інших університетів.

Разом з тим на низькому рівні готують юристів у багатьох непрофільних навчальних закладах усіх рівнів акредитації, які не

мають для цього належної матеріально-технічної, методичної бази, висококваліфікованого викладацького складу.

Свідченням низького рівня підготовки юридичних кадрів в Україні є також те, що від органів державної влади до Мін'юсту не надійшло жодного проекту нормативно-правового акта, який би не викликав зауважень щодо відповідності його Конституції України, або законам України, або вимогам нормопроекування.

Правова реформа передбачає формування правової культури українського суспільства, а це означає в першу чергу підвищення рівня правової освіти. Адже саме від правової свідомості кожного громадянина залежить ставлення українського суспільства до закону, до виконання своїх громадських обов'язків. Держава не може дозволити собі економити на цьому.

Міністерство активно запроваджує в засобах масової інформації постійно діючі рубрики, спеціальні правові програми, започатковує видання серії брошур з правових питань, зокрема для дітей та молоді тощо.

Для забезпечення формування правового світогляду у підростаючого покоління Мін'юстом практикується проведення різноманітних правових олімпіад, конкурсів.

Працює Всеукраїнська міжвідомча координаційно-методична рада з правової освіти населення, яка надає рекомендації щодо практичного планування і проведення заходів з правової освіти.

Керівництвом Міністерства юстиції протягом поточного року здійснено 80 виступів у засобах масової інформації, взято участь у двох передачах "Гарячої лінії". Кількість виступів керівників підрозділів Міністерства та працівників територіальних органів юстиції тільки за період з січня по вересень ц. р. складає понад 3500, з них виступів начальників управлінь юстиції — 537, їх заступників — 241. Крім того, відбулось 454 виступи начальників управлінь юстиції на місцевому радіо.

Обласними управліннями юстиції спільно з облдержадміністраціями створені "громадські приймальні" для надання населенню безкоштовних юридичних консультацій.

На належному рівні забезпечується видавнича діяльність Мін'юсту. Мін'юст України здійснює функцію офіційного видавця збірників актів законодавства. З 1997 р. забезпечується своєчас-

ний випуск щотижневика "Офіційний вісник України" — найбільш повного джерела нормативно-правових актів у державі. До 10-ї річниці Незалежності України Міністерство юстиції готує до видання офіційне багатотомне зібрання всіх діючих в Україні нормативно-правових актів, прийнятих за час незалежності України, під назвою "Зібрання законодавства України". Протягом 1999 — 2000 р. вийшло 4 томи цього зібрання. Вперше в Україні засновано щоквартальне видання "Бюлетень Міністерства юстиції України" — друкованого органу Мін'юсту України, за сприянням якого повно й оперативно висвітлюється діяльність системи органів юстиції, судів.

Мін'юстом розроблено проект Закону України "Про органи юстиції", який на даний час знаходиться у Верховній Раді України. Цей закон має стати основою реалізації правової політики Уряду України, створити належне правове поле для подальшого реформування органів юстиції, логічно завершити створення цілісної системи української юстиції.

У законі визначено компетенцію органів та установ юстиції з основних напрямків діяльності, в тому числі в сферах правової освіти населення, правової інформатизації та методичного керівництва правовою роботою в міністерствах, інших органах виконавчої влади, на підприємствах, в установах, організаціях.

Зростання уваги до зазначених ділянок роботи органів юстиції, реформованих відповідно до закону, буде важливим кроком у забезпеченні захисту конституційних прав і свобод людини й громадянина, формуванні правової держави та громадянського суспільства.

З часу конституційного проголошення України правовою державою необхідність неухильного зростання і досягнення високого рівня правової культури стала особливо актуальною. Процес становлення правової держави потребує не тільки існування певного рівня правової культури, але й динамічного її розвитку. Такий розвиток вимагається як від суспільства в цілому, так і від кожного громадянина, посадової особи, державного службовця і, особливо, від професійних юристів, на яких припадає головна відповідальність у законотворчості і застосуванні права.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Г. Василевич

Контроль за конституционностью нормативных актов в Республике Беларусь осуществляется Конституционным Судом (часть первая ст. 116 Конституции). В этой связи можно сделать несколько выводов: 1) указанная норма предполагает активное воздействие Конституционного Суда на правотворческий процесс и прежде всего его результат — принятые нормативные акты; 2) реагирование на обнаруженные недостатки, противоречия между Конституцией и всеми иными подконституционными нормативными актами возможно в допустимых для Конституционного Суда формах, не только путем принятия заключений, но и иных его решений; 3) часть первая как впрочем и часть седьмая ст. 116 Конституции является базой для развития компетенции Конституционного Суда, которая определяется не только Конституцией, но и законом; 4) в силу того, что Конституционный Суд — это один из государственных органов, осуществляющих специфическую контрольную функцию, направленную на обеспечение верховенства Конституции и иерархической соподчиненности всех остальных нормативных актов, правовая позиция Конституционного Суда должна быть решающей при рассмотрении подобного рода споров, в т.ч. и в случае осуществления правовой экспертизы Министерством юстиции, Министерством иностранных дел о соответствии Конституции подлежащих соответственно регистрации ведомственных нормативных актов, ратификации международных договоров.

В юридической литературе уделено внимание анализу понятия "контроль", часто его сопоставляют с надзором. Эти понятия различаются, что проявляется и в тех мерах, которые могут применить государственные органы, осуществляющие соответствующие функции.

Компетенция Конституционного Суда, как отмечено в части седьмой ст. 116 Конституции, определяется специальным законом о Конституционном Суде. Это предполагает следующее: 1) конституционные положения могут быть развиты в законе (без посягательства на юрисдикцию других органов); 2) недопустимы "размывание" Закона о Конституционном Суде, попытки закрепить нормы о статусе судей Конституционного Суда в других законодательных

актах без их непосредственного закрепления в Законе о Конституционном Суде. Именно в Законе о Конституционном Суде, как того требует Конституция, могут развиваться и конкретизироваться ее принципы и нормы, касающиеся деятельности Конституционного Суда; 3) Законом о Конституционном Суде предусмотрено, что порядок конституционного судопроизводства, правила процедуры и этикета регулируются принимаемым Конституционным Судом Регламентом, который должен быть основан на положениях названного закона. Конституционный Суд — единственный судебный орган, который самостоятельно определяет порядок конституционного судопроизводства. Конечно, процессуальные аспекты деятельности нельзя смешивать с чисто статутными.

Конституционный Суд вправе проверять на соответствие Конституции не только акты общегосударственного уровня, в том числе законы о ратификации международных договоров, регламенты палат парламента, но и нормативные акты министерств, государственных комитетов, местных советов депутатов, местных исполнительных и распорядительных органов.

В связи с тем, что проводится проверка акта на его соответствие не только Конституции, но и актам, обладающим более высокой юридической силой, чем проверяемый акт, возможна проверка конституционности всех норм "по вертикали", т.е., например, проверка соответствия нормативного решения райисполкома решению облисполкома, которое должно в свою очередь соответствовать указу, закону, а последние — Конституции. Проверка конституционность оспариваемого нормативного акта, Конституционный Суд может в своем решении (заключении) указать на неконституционность и другого, обладающего более высокой юридической силой, чем нормативный акт, о проверке которого поступило предложение.

Местные советы депутатов обладают "двойной" природой. Это, с одной стороны, государственные органы, а с другой — это органы местного самоуправления. Несмотря на это, их решения могут быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Лишь решения местных референдумов выпадают из сферы контроля Конституционного Суда, в то же время это не распространяется на законы, принятые путем всенародного голосования, т.е. в масштабе всей республики.

Может ли Конституционный Суд мириться с бездействием зако-

нодателя, например, непринятием в установленный или разумный срок законов, указанных в Конституции, иначе говоря, своими решениями по существу восполнять пробел в законодательстве, который является неконституционным? Собственный опыт, а также опыт работы органов конституционного контроля других стран, в частности Российской Федерации, убеждает в утвердительном ответе. И именно так Конституционный Суд Республики Беларусь определяет концепцию своих действий (решений).

Конституционный Суд формулирует общие принципы права, которые органы государства должны учитывать, принимая свои решения, т.е. его акты оказывают существенное влияние на эволюцию правовой системы. Более того, заключения Конституционного Суда — это источник права. Конституционный Суд выступает в роли "негативного" законодателя, когда в связи с признанием неконституционным нормативного акта (отдельных положений) "выводит" его из правовой системы.

Анализ деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь, органов конституционного контроля других стран свидетельствует о том, что государственно-правовая система развивается успешно и динамично, если Конституционному Суду удастся занять подобающее место среди других властных структур, действовать строго в рамках предоставленных полномочий, когда единственным приоритетом в его работе является демократическая Конституция, право, в основе которого лежит принцип справедливости.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В МЕХАНИЗМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

А. Тиковенко

Конституционный Суд Республики Беларусь был образован 28 апреля 1994 г. из 9 судей. В настоящее время в составе Суда 12 судей. Согласно действующей Конституции, шесть судей назначил Президент Республики Беларусь, шесть избрал Совет Республики. Председатель Конституционного Суда назначается из числа судей Президентом с согласия Совета Республики.

Конституционный Суд — "это особый судебный орган, осуществляющий функции правосудия (конституционного правосудия) и одновременно выступающий в роли одного из высших органов государственной власти, обладающий полномочиями по проверке конституционности нормативных актов всех государственных органов" (Г. А. Василевич) и в результате этого формирующий общие принципы права. Решения Конституционного Суда являются источником права. В ходе судебной деятельности Конституционный Суд Республики Беларусь выработал в дополнение к нормативно закрепленным таким принципам конституционного судопроизводства, как верховенство права и приоритет общепризнанных принципов международного права, которые нуждаются в законодательном закреплении. К примеру, в своем заключении от 25 марта 1999 г. "О толковании Заключения Конституционного Суда Республики Беларусь от 19 декабря 1994 г. "О соответствии Конституции примечания к статье 177 Уголовного кодекса Республики Беларусь", Конституционный Суд определил принцип верховенства права как нормативно закрепленную справедливость, означающую, прежде всего, признание верховенства прав и свобод человека в качестве главного ценностного ориентира как в правотворческой, так в правоприменительной практике, выступающую в качестве ограничителя прав и свобод поведения других лиц. Свои заключения и иные решения Конституционный Суд обосновывает ссылками на Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и другие нормы международного права.

Правовую основу организации и деятельности Суда составляют Конституция Республики Беларусь (ст. 116), Закон о Конституционном Суде и Регламент Конституционного Суда. В соответствии со ст. 116 Конституции Беларуси Конституционный Суд по предложениям Президента Республики Беларусь, Палаты представителей, Совета Республики, Верховного Суда Республики Беларусь, Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь дает заключения: о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь; о соот-

ветствии актов межгосударственных образований, в которые входит Республика Беларусь, указов Президента, изданных во исполнение закона, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам и декретам; о соответствии постановлений Совета Министров, актов Верховного Суда, Высшего Хозяйственного Суда, Генерального прокурора Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам; о соответствии актов любого другого государственного органа Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам.

В случаях, предусмотренных Конституцией, Конституционный Суд по предложению Президента дает заключение о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами Парламента Конституции Республики Беларусь.

Роль Конституционного Суда в механизме разделения властей можно определить лишь при условии установления его места в системе субъектов судебной власти. Впервые на конституционном уровне понятие "судебная власть" получило закрепление в Конституции Республики Беларусь 1994 г. Однако глава 5 Конституции — "Суд" не содержала определения судебной власти, а закрепляла в своих нормах лишь статус суда, судьи и принципы судопроизводства. Глава 6 "Конституционный Суд Республики Беларусь" была помещена в разделе VI Конституции "Государственный контроль и надзор", что не способствовало пониманию содержания и назначения судебной власти. Не раскрывает понятие "судебная власть" и Закон о судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь от 13 января 1995 г., в котором указывается, что судебная власть принадлежит только судам и осуществляется судьями независимо от законодательной, исполнительной властей. О содержании, природе, функциях судебной власти можно в значительной мере судить по задачам ее субъектов — судов, закрепленным в ст. 3 Закона о судостроительстве и статусе судей, и заключающихся прежде всего в том, чтобы защищать от посягательств гарантированные Конституцией и законодательством Республики Беларусь личные права и свободы, социально-экономические и политические права граждан, конституционный строй Республики Беларусь, государственные и общественные интересы, права

юридических лиц независимо от форм собственности, ведомственной подчиненности и условий хозяйствования.

Определение судебной власти, содержащееся в Концепции судебно-правовой реформы, одобренной Верховным Советом Республики Беларусь 23 апреля 1992 г., по сути дела сводится к традиционной функции суда — правосудию и не выделяет в ней главного, определяющего, квалифицирующего признака, превращающего судебную власть в собственно власть. Речь идет о другой функции — функции судебно-конституционного контроля, при реализации которой судебная власть выступает в качестве ограничителя правомочий других властей, занимает должное место в конституционной системе сдержек и противовесов, на равных с другими ветвями власти обеспечивает должное функционирование принципа разделения властей. Понять природу, содержание судебной власти невозможно без конституционного принципа разделения властей, роли и места Конституционного Суда в судебной системе Республики Беларусь. Согласно теории разделения властей и положениям Конституции Республики Беларусь, судебная власть принадлежит только тем ее субъектам, которые, организационно обособившись от иных государственных властных структур, призваны сдерживать и уравновешивать другие ветви государственной власти. Таким образом, роль судебной власти в механизме разделения властей состоит в сдерживании, ограничении в рамках конституционной законности и права двух других ветвей власти — законодательной и исполнительной. Согласно ст. 116 Конституции полномочиями по сдерживанию и уравновешиванию других государственных властей обладает только Конституционный Суд, который осуществляет функцию судебно-конституционного контроля, реализуя таким образом власть посредством конституционного судопроизводства и оказывая существенное влияние на правотворчество и правоприменение. Следовательно, в строго научном плане только ему принадлежит судебная власть и, соответственно, первое место в судебной системе. Кстати, на первое место в системе субъектов судебной власти Конституционный Суд ставят Президент и Национальное собрание Республики Беларусь. Это находит подтверждение на конституционном, законодательном уровнях (ст. 6, 112, 116 Конституции; ст. 1, 5, 6, 11 Закона о Конституционном Суде; часть вторая ст. 4, часть вторая ст. 22, часть вторая ст. 31, часть вторая ст. 37, часть

вторая ст. 43, часть первая ст. 47 Закона о судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь; ст. 12 Закона о хозяйственных судах). Другие суды — субъекты судебной власти обладают ею по праву, в силу Конституции и закона, хотя и осуществляют судебную власть в той мере, в какой они реализуют функцию судебного-конституционного контроля, то есть исполняют на практике положения части второй ст. 112 Конституции. Это положение обязывает суд, если при рассмотрении конкретного дела он придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, принимать решение в соответствии с Конституцией и ставить в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным. Разумеется, в широком смысле слова, на практике судебную власть осуществляют все ее субъекты, вся судебная система Республики Беларусь. Она осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

Построение системы судов на основе специализации исключает единую в организационном плане судебную систему Республики Беларусь. Самостоятельность, независимость Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда в судебной системе обусловлена функциональным разделением организационных форм судебной власти. Верховный Суд является высшим судебным органом и высшей кассационной и надзорной инстанцией в системе судов общей юрисдикции. Высший Хозяйственный Суд согласно ст. 11 Закона о хозяйственных судах в Республике Беларусь возглавляет систему хозяйственных судов и является высшим судебным органом по разрешению хозяйственных (экономических) споров и иных дел, рассматриваемых хозяйственными судами, осуществляет судебный надзор за их деятельностью. Конституционный Суд — высший орган судебной власти в сфере контроля за конституционностью нормативных актов в Республике Беларусь, обеспечения верховенства Конституции и ее непосредственного действия на территории республики. В соответствии со ст. 116 Конституции и ст. 5, 6 и 11 Закона о Конституционном Суде Республики Беларусь он вправе проверять конституционность не только нормативных актов Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда, но и их индивидуальных актов нормативного характера, которые порождают общую, обязательную норму для всех судов, принципиально изменяют сложившуюся

в течение десятилетий судебную практику, что позволяет определять его контроль в качестве высшей формы судебного конституционного контроля в государстве. Такой статус Суда обусловлен необходимостью эффективной защиты основ конституционного строя, конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения их верховенства и приоритета, конституционной безопасности и стабильности в государстве и обществе, реализации принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. К сожалению, высокий конституционный статус Конституционного Суда еще не в полной мере утвердился в правовом сознании судей других судов, работников правоприменительных органов, государственных служащих, граждан.

СТАТУС ПРОКУРАТУРИ В КОНСТИТУЦИЯХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ТА УКРАЇНИ

В. Гончаренко, С. Лисенков

Прокуратура як специфічна частина механізму держави займає важливе місце в системі державного апарату більшості зарубіжних країн. Це обумовлює значну увагу, яка приділяється правовому регулюванню питань, пов'язаних з організацією, визначенням компетенції та форм її діяльності. Відповідні положення у абсолютній більшості випадків містяться у конституціях і конкретизуються у спеціальних законах.

Але є й певні виключення. Так, у ФРН відсутній спеціальний федеральний закон про прокуратуру. Її організація і діяльність регулюються Конституцією Федеративної Республіки Німеччини, конституціями земель, Законом про судостроїть. Кримінально-процесуальним кодексом та рядом інших нормативних актів.

У конституціях зарубіжних країн при визначенні місця закріплення основ організації та діяльності прокуратури вбачається декілька підходів:

Конституції містять окремий структурний елемент, спеціально присвячений прокуратурі. Відповідні розділи або глави є у конституціях Білорусі (Глава 7. "Прокуратура"), Македонії (5. "Державна

прокуратура"), Словачії (частина восьма "Прокуратура Словацької Республіки"), Угорщини (глава XI. "Прокуратура"), Узбекистану (глава XXIV. "Прокуратура"), Бірми (глава VIII. Колегія народних прокурорів") та ін.

При такому розміщенні положень щодо прокуратури у багатьох випадках її роль не обмежується лише участю у здійсненні кримінального судочинства, а за нею у тій або іншій формі закріплюються досить широкі наглядові функції. Так, частина перша ст. 124 Конституції Молдови говорить: "Генеральний прокурор і підлеглі йому прокурори відповідно до закону здійснюють нагляд за точним і послідовним виконанням законів органами публічного управління, юридичними і фізичними особами та їх об'єднаннями, захищають законність, права і свободи громадян, сприяють здійсненню правосуддя". Наглядові повноваження прокуратури закріплює і частина 3 ст. 51 Конституції Угорщини: "Прокуратура бере участь у забезпеченні додержання законів усіма громадськими організаціями, державними органами і громадянами. Щоб захистити законність у разі її порушення, прокуратура вживає заходів у випадках і в порядку, що визначаються законом."

У таких розділах при визначенні основних напрямків компетенції прокуратури у більшості випадків міститься посилання на те, що конкретні питання, пов'язані зі встановленням системи органів прокуратури, порядком її організації і конкретними повноваженнями регулюються спеціальним законом. Крім цього, визначається порядок призначення на посаду керівника органів прокуратури. Хоча у ряді випадків ці положення містяться і у розділах, присвячених парламенту або президенту, до компетенції яких входить призначення на посаду керівника органів прокуратури (Угорщина, Македонія та ін.).

Деякі конституції (Польща, Китай) містять розділи (глави), які одночасно присвячені і суду, і прокуратурі. У таких випадках також вказується на досить суттєві наглядові повноваження органів прокуратури, але особливо підкреслюється її роль і повноваження у здійсненні правосуддя по кримінальних справах.

Положення щодо прокуратури є складовою частиною глав або розділів конституцій, присвячених організації і здійсненню правосуддя. Характерним у цьому плані є формулювання пункту 1 ст. 91 Рес-

публіки Грузія: "Прокуратура Грузії є установою судової влади, що здійснює кримінально-правове переслідування, нагляд за дізнанням і виконанням покарання, а також підтримує державне обвинувачення."

Такий підхід притаманний країнам, де прокуратура розглядається як орган кримінального переслідування і підтримання державного обвинувачення у суді. У зв'язку з цим конституційні положення щодо прокуратури підкреслюють її призначення виключно як складової частини системи органів правосуддя і тому розміщуються у главах або розділах конституції, присвячених організації і здійсненню правосуддя. У цих випадках конституційні положення щодо прокуратури, перш за все, закріплюють її місце як елементу органів правосуддя і встановлюють такий порядок призначення керівника прокуратури, який підкреслює підзвітність і підконтрольність органів прокуратури вищому органу управління юстицією в країні.

Така картина вбачається у конституціях більшості сучасних країн, наприклад, Азербайджану, Вірменії, Болгарії, Грузії, Молдови, Єгипту, Іспанії, Італії, Литви, Хорватії, Японії та ін. Наглядові повноваження у цих випадках якщо і надаються органам прокуратури, то зводяться виключно до нагляду за досудовим слідством та виконанням визначеного судом покарання.

У деяких випадках (наприклад, Єгипет) конституція у розділі про судову владу лише встановлює факт існування прокуратури у країні і посилається на Спеціальний закон, який повинен врегулювати всі пов'язані з нею питання.

У ряді країн (Бельгія, США, Франція, Чехія) конституції взагалі не згадують про прокуратуру і всі питання, пов'язані з нею, регулюються виключно спеціальними законами. У таких країнах діяльність прокуратури пов'язана майже виключно із забезпеченням здійснення кримінального переслідування злочинців.

Викладене приводить до висновку про те, що місце конституційного закріплення положень щодо організації і компетенції прокуратури у світовій конституційній практиці обумовлюється, перш за все, наявністю або рівнем її наглядових повноважень.

Практично у всіх зарубіжних конституціях прокуратура розглядається як принципово необхідний суб'єкт кримінального судочинства, що приводить до розміщення положень, які регламентують статус прокуратури у розділах, присвячених правосуддю. Наділення проку-

ратури наглядовими повноваженнями, які виходять за межі здійснення правосуддя по кримінальних справах, тягне створення у внутрішній структурі конституції спеціально присвяченого їй розділу (глави).

Виділення положень щодо організації та діяльності прокуратури в окремий розділ Конституції України означає, що вона не є складовою частиною якоїсь гілки влади, а покликана виконувати певні функції, які не можуть бути віднесені до компетенції органів законодавчої, виконавчої або судової гілки влади. Крім цього, такий підхід до конституційного закріплення статусу прокуратури у повній відповідності із викладеною світовою практикою обумовлює необхідність визначення в Основному Законі її широких наглядових повноважень, що покликано не тільки забезпечити їх існування авторитетом Конституції, а й забезпечити підвищений рівень їх стабільності.

Таким чином, підхід до конституційного закріплення положень щодо прокуратури в Основному Законі України відповідає одному з напрямків відповідної світової практики, який обумовлює статус прокуратури не лише як суб'єкта кримінально-правового переслідування, а й обумовлює надання їй широких наглядових повноважень.

РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ТА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВА РЕФОРМА

В. Євдокимов

Історія розвитку української державності нерозривно пов'язана з історією розвитку українського конституціоналізму. Існування держави як політико-територіальної організації суспільства передбачає функціонування її за певними правилами, які виникають, змінюються, зникають разом із розвитком суспільства. А зміст і спрямованість таких правил визначають методи управління державою, та отже, політичний режим.

Розвиток української державності свідчить, що в Україні в періоди її самостійного існування ніколи не було авторитарних режимів. Тому закономірним є прийняття у 1996 р. нової Конституції України, яка, за висновками зарубіжних експертів, визнана однією з найдемократичніших у світі. Але ж визначення України

правовою державою ще не відображає реальності сьогодення, а є одним із важливих перспективних завдань, яке потрібно вирішувати. Разом з тим, далеко не всі, навіть демократично розвинуті держави, у своїх конституціях закріпили подібні положення.

Запровадження Конституції у життя потребує на сучасному етапі розвитку України продовження державно-правової реформи. Здійснення її включає вирішення ряду важливих завдань.

По-перше, це активізація продовження роботи по створенню законодавчої бази, яка має повною мірою забезпечити організацію і функціонування суспільства і держави. Вкрай стало необхідним для втілення в реальне життя положень Конституції, прийняття нових законів і кодексів. Без цього ми, вибачте, будемо тупцювати на місці.

По-друге, мають бути створені відповідно до Конституції, а також нових, прийнятих на її основі законів, дійові механізми діяльності на демократичних засадах органів виконавчої влади.

По-третє, державно-правова реформа має забезпечити конституційність, законність і справедливість практики нормотворчості та застосування права всіма органами, посадовими особами державної влади та місцевого самоврядування.

Основний Закон держави, відображаючи рівень сучасної правосвідомості суспільства, ґрунтується на багатовікових традиціях українського державотворення та враховує базові цінності у сфері конституційного будівництва. Демократичний шлях розвитку нашої держави визначений самою історією України.

За класичною теорією, демократія, перш за все, полягає у децентрації влади, у розподілі повноважень по управлінню державою між трьома гілками влади: законодавчою, виконавчою та судовою. Саме ефективність останньої є індикатором благополуччя суспільства.

Ще у квітні 1992 р. Верховна Рада України схвалила Концепцію судово-правової реформи, в якій викладені умови і фактори, що обумовлюють необхідність проведення такої реформи. Серед них, зокрема, зазначено, що суди, вся система юстиції і чинне законодавство, яке регулює діяльність правоохоронних органів, переживають глибоку кризу, "суд не мав влади, а влада безконтрольно користувалася судом". Концепція передбачила створення правових та органі-

заційних механізмів забезпечення незалежності суддів при здійсненні правосуддя.

Положення цієї Концепції були закріплені та деталізовані у Конституції України, особливо що стосується питань формування Суддівського корпусу та забезпечення незалежності судової влади.

Створення в Україні Вищої ради юстиції — спеціального органу, функції якого полягають у формуванні судової гілки влади, є необхідністю, продиктованою вимогами побудови правової демократичної держави. Функціонування в Україні цього органу ставить нашу державу в один ряд з такими розвиненими країнами, наприклад, як Іспанія, Франція, Португалія, Італія, Польща, Ізраїль, Угорщина. Започаткуванням Вищої ради юстиції Україна зробила великий крок вперед у справі забезпечення незалежності суддів, відповідно до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності судочинства №R(94)12 від 13 жовтня 1994 р.

До такого способу відбору суддів українське суспільство пройшло складний, а інколи суперечливий шлях. На Україні в різні історичні періоди по-різному вирішувалось це питання.

Візьмемо період Центральної Ради, якою в грудні 1917 р. був прийнятий закон "Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів". За цим законом усі судді обиралися Центральною Радою. Кандидати мали подавати свої заяви до Секретарства судових справ, яке зобов'язувалося їх передати до Центральної Ради. На одну посаду судді претендувало від 4 до 6 осіб. Закон висував єдину вимогу до них: мати вищу освіту, а також допустив обрання на посаду судді навіть осіб, які такої освіти не мали.

За доби Української держави (квітень-листопад 1918 р.) як вища судова інституція діяв Державний Сенат. Відповідно до Закону про утворення Державного Сенату, до кандидатів у судді цього органу висувалися високі вимоги: мати вищу юридичну освіту, перебувати не менше як 15 років в судовім відомстві на посадах судового слідчого, товариша прокурора окружного суду або адвокатом чи мати відповідний науковий ступінь з юридичних наук. Слід зазначити, що вимоги до senatorів Адміністраційного Генерального Суду, враховуючи специфіку справ, що розглядалися цим судом, були дещо інші. Сенатором цього суду могла бути призначена особа з вищою освітою, що перебувала не менше вищезазначеного строку на дер-

жавних чи громадських посадах, що дають широкий адміністративний досвід.

Сенаторам заборонялось одночасно перебувати на будь-яких державних чи громадських посадах, однак їм дозволялося обіймати професорські посади у вищих наукових закладах та викладати в них науки.

Враховуючи, що в Українській державі вся влада належала гетьману, то був і встановлений відповідний порядок добору і призначення кандидатів на посади senatorів. Міністр юстиції вносив подання щодо кандидата до Ради Міністрів, яка попередньо його розглядала. Після схвалення кандидатури Радою Міністрів гетьман призначав своїм наказом цю особу суддею.

За радянського ладу, не торкаючись періодів, коли вироки виносили не суди і судді, а Надзвичайні комісії та особливі наради при Міністерстві внутрішніх справ, запроваджувався принцип виборності суддів "трудящими із трудящих", який постійно пристосовувався до змін в організації української радянської судової системи. Але ж професійна підготовка кандидатів у судді довгий час залишалась поза увагою. У першу чергу вивчалися політичні якості. Тому значна кількість обраних суддів навіть не мала юридичної освіти. Низька правова підготовка суддів була одним із чинників, що сприяв поширенню порушень навіть "соціалістичної законності" в довоєнний і повоєнний періоди.

Проблема укомплектування судів кадрами з вищою юридичною освітою поступово вирішувалася. Наприклад, у 1965 р. вищу юридичну освіту мали всі 42 члени Верховного Суду УРСР та 1039 народних суддів (87,2 %). Прикро, але в той час залишалася жорстка політична вимога до кандидатів на посаду судді: приналежність до Комуністичної партії. У складі народних суддів УРСР членів КПРС було 93,3 відсотка, а судді Верховного Суду всі належали до цієї партії.

Конституція УРСР 1978 р. зберегла принцип виборності суддів. Народні судді районних (міських) народних судів обиралися громадянами району (міста), обласні суди — обласними Радами народних депутатів, Верховний Суд УРСР — Верховною Радою УРСР. Термін повноважень для всіх суддів встановлювався п'ять років.

З початком перебудови радянська судова система розпочала, так

би мовити, "дрейф" у сторону демократичного суспільства. В 1989 р. запроваджується інститут суддівського самоврядування — конференції суддів районних (міських) народних судів, обласних, Київського міського судів, утворюються кваліфікаційні колегії суддів. В липні 1990 р. в Декларації про державний суверенітет України проголошується, що державна влада здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову. В грудні 1991 р. відбувся Перший з'їзд суддів України, у 1998 — створено Вищу раду юстиції.

У цій конституційній системі координат призначення на посади суддів та звільнення їх з посад Вища рада юстиції є важливою ланкою процесу формування суддівського корпусу на демократичних засадах і забезпечення незалежності суддів. На Вищу раду юстиції покладено вирішення низки питань, які стосуються не тільки функціонування судової влади, а й прокурорської системи. До її відання належить внесення подань про призначення на посади суддів та звільнення їх з посад, розгляд справ про порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності. Судді та прокурори вправі звернутися до ради зі скаргою на рішення про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Оскаржити наказ про накладення дисциплінарного стягнення можуть заступники Генерального прокурора України, всі інші підпорядковані йому прокурори та їх заступники, начальники управлінь і відділів, їх заступники, старші прокурори і прокурори управлінь і відділів.

Вища рада юстиції — єдиний орган, якому Конституцією України надано право відкривати дисциплінарне провадження щодо голови, заступників голови, суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів. Зазначені посадові особи можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності за порушення присяги та з підстав, передбачених Законом України "Про статус суддів". Процедура притягнення цих посадових осіб судової влади до дисциплінарної відповідальності може бути розпочата лише за поданням народного депутата України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або члена Вищої ради юстиції.

Але все ж таки основне призначення Вищої ради юстиції як колегіального, незалежного органу, його головне завдання — це формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя.

Для забезпечення виконання своїх повноважень Вища рада юстиції наділяється відповідними правами. Вона може витребувати та одержувати необхідну інформацію, документи, матеріали від судів, підприємств, установ, організацій, громадян та їх об'єднань. Рада вправі також витребувати із будь-якого суду загальної юрисдикції кримінальну, цивільну та арбітражну справу. Судові справи, розгляд яких не закінчено, члену Вищої ради юстиції надаються для ознайомлення безпосередньо в суді.

Причому, за ухилення від надання або порушення строків надання Вищій раді юстиції витребуваних документів, матеріалів та інформації посадові особи несуть відповідальність згідно з законом.

"Болючою" і в той же час недостатньо теоретично розробленою темою є незалежність судової влади. Деякі представники судової системи висловлюються про абсолютну незалежність судової влади, яка не може бути під контролем держави. Переконали, що з цим погодитися аж ніяк не можна, таке твердження не відповідає положенням Конституції.

Беззаперечно, не викликає жодних сумнівів, що судові рішення, навіть незаконні, що сьогодні є непоодинокими випадками, не можуть бути скасовані або змінені законодавчою чи виконавчою владою, а виключно судовою. У той же час питання дотримання суддями присяги, виконання своїх службових обов'язків, відповідно до Конституції України, знаходяться під контролем не тільки органів суддівського самоврядування та керівників судів, а й Президента України, Верховної Ради України та Вищої ради юстиції. Ми вважаємо, що ці конституційні положення мають бути конкретизовані в нових законах про судовий устрій, про статус суддів, кваліфікаційні комісії. Це буде одним із правових механізмів забезпечення підвищення ефективності правосуддя. Вища рада юстиції здійснює такий контроль, розглядаючи справи та приймаючи рішення про неможливість у подальшому відправляти правосуддя тими професійними суддями, які порушили присягу, несумлінно виконували свої службові обов'язки.

Для належного функціонування Вищої ради юстиції, здійснення нею визначеної Конституцією України компетенції, з метою отримання від її діяльності максимальної результативності для суспільства, необхідно на законодавчому рівні виправити хиби і про-

галіни правового регулювання статусу, окремих повноважень органу, усунути протиріччя певних положень чинного закону про Вищу раду юстиції з Конституцією України, конкретизувати терміни, поняття, логічніше вибудувати механізми здійснення конституційним органом своїх повноважень. З цією метою народними депутатами України в порядку законодавчої ініціативи внесено відповідний законопроект.

У той же час Вища рада юстиції є гарантом незалежності суддів від незаконного втручання як представників законодавчої та виконавчої гілок влади, так і викривлень у діяльності представників самої судової влади.

З урахуванням досвіду роботи Вищої ради юстиції, вже сьогодні можна стверджувати, що Вища рада юстиції є важливою і необхідною складовою демократичного суспільства та правової держави. Вона покликана не тільки забезпечити добір кандидатів на посади суддів на якісно новому рівні, а й бути гарантом забезпечення незалежності суддів при здійсненні правосуддя від незаконного втручання як представників законодавчої і виконавчої гілок влади, так і представників самої судової влади. Адже високопрофесійний судовий корпус — це основа належного правосуддя, це об'єктивний і неупереджений судовий захист прав і свобод людини і громадянина, що гарантується Конституцією України.

Життя підтверджує, що формування суддівського корпусу набуває особливого звучання для України, яка розпочала розбудову цивілізованого, демократичного суспільства, правової держави. Суд як орган державної влади, кожний окремий суддя як носій судової влади, відправляючи правосуддя, здійснює одну із надто важливих функцій держави, найближчою метою якої є поліпшення життєвого рівня населення країни. Ця мета повинна бути спільною для всіх гілок влади. А та негативна тенденція корпоративності, ізольованості та відстороненості від загальнодержавних проблем виходу суспільства із затяжної кризи, що проглядається не тільки у виступах, а й у деяких діях окремих представників судової влади, не сприяє належному відправленню правосуддя, консолідації суспільства та взаємодії всіх гілок влади у зміцненні чинного конституційного ладу та правопорядку в державі.

А тому і не дивно, що сьогодні криміногенна ситуація в

суспільстві залишається не менш тривожною, ніж у попередні роки. У багатьох співвітчизників складається враження, що держава, в якій влада, відповідно до Конституції України, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, свій головний обов'язок перед своїми громадянами по утвердженню і забезпеченню їх прав і свобод вже тривалий час неспроможна виконувати належним чином. Однією із причин цього — є відсутність необхідної взаємодії всіх гілок влади. Поза критикою не може бути жодна з гілок влади, в тому числі і судова. У виступі на IV з'їзді суддів України у грудні минулого року Президент України Л. Д. Кучма зазначив, що "з різних причин — і об'єктивних, і суб'єктивних — ми ще досить далекі від реалізації конституційних положень, що стосуються судочинства. Дуже повільно просувається судово-правова реформа... Не можна вважати нормальним, що при вирішенні справ судами доводиться керуватися цивільними і кримінальними кодексами, прийнятими ще у 60-х роках". Критика судової влади — це не втручання у вирішення суддею чи судом конкретної справи, це не замах на її незалежність, а стурбованість, занепокоєння суспільства низькою дієвістю чинної судової системи у відправленні правосуддя.

СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ — МЕТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

М. Орзіх

Конституціоналізм і конституційна юстиція є не тільки "новими реальностями української державно-правової дійсності" (В. Є. Скомороха), але й характеризуються науково-практичною невизначеністю сучасного змісту. І це має історичні, логічні і юридичні підстави.

Конституціоналізм і конституційна юстиція відносяться до тих конституційних явищ, що виникли значно раніше, ніж сформувалися уявлення про них. На наш "правовий ґрунт" вони були "пересажені" зі сторонньої соціально-політичної і правової дійсності з порушенням, особливо на перших етапах становлення нового кон-

ституційного ладу в Україні, правил юридичного контитуітету, меж-системної міграції правових форм.

Класичний конституціоналізм сягає своїми коренями в унікальну історію правової культури Заходу, "західну традицію права" (Г. Берман) і ґрунтується на приватній власності, обмеженні (само-обмеженні) державної влади на користь громадянського суспільства, індивідуальної свободи, джерелом якої є "європейська культура — особистісна культура (в цьому її універсалізм)" (Д. С. Лихачов) і яка одержує юридичну форму суб'єктивного публічного права (як "права проти суспільства в особі держави і його посадових осіб" — L. Henkin) з наступним включенням у його зміст складових третього покоління прав — колективних. Не звертаючись до соціальної чи юридичної оцінки західного конституціоналізму, варто сприйняти в нашу адресу судження А. Шайо про те, що в нас є "які завгодно ідеї, за винятком ідеї класичного конституціоналізму".

Дійсно, в Україні протягом десятиріччя реформування суспільства не вдалося вирішити проблеми власності і приватизації: Закон "Про власність" не приведений у відповідність з Конституцією, не урегульоване декларування майнового стану і доходів, система реєстрації прав на нерухоме майно, як і раніше, залишається невирішеною задачею забезпечення "надійного правового захисту усіх форм власності і насамперед приватної власності... Стимулювання населення до придбання приватної власності..." (Л. Д. Кучма). Замість процесів обмеження влади в умовах дії принципу поділу влади (у сучасному звучанні точніше: єдності, поділу і субсидіарності влади) переважає боротьба за розподіл влади зі "значним загостренням... протистоянь між виконавчою і законодавчою галузями влади, деструктивними діями опозиційних сил" (Л. Д. Кучма). Індивідуальна свобода практично ототожнюється з демократією, витискується нею, нерідко її зовнішніми формами прояву, а захист колективних прав у значній мірі залишається предметом дискусії. Прикладом є рішення Конституційного Суду України в справі № 1-7/99 від 9 лютого 1999 р., що обмежило дію правила про зворотну силу закону індивідуальними суб'єктами права при обґрунтованих запереченнях 3 суддів, зокрема, вказівки на те, що "конституційна норма про права, свободи й обов'язки людини і громадянина не може не діяти у відношенні людей, що утворили юридичну особу" (В. Є. Скомороха).

Наведений аналіз не претендує на порівняльну оцінку, а лише пояснює неможливість механічного використання західних конституційних зразків при вирішенні проблем вітчизняного конституціоналізму, що не одержав інтегральної характеристики, а лише має поліваріантний елементний набір на зразок дефініції конституційного ладу, що одержав у Конституції України, в основному, правоохоронну характеристику (див.: ст.ст. 5,17,37), незважаючи на спробу Конституційного Суду України уточнити це поняття. У нас, образно кажучи, з конституціоналізмом склалися ті ж відносини, що у Св. Августина з Богом: "Не можу дати Йому визначення, але знаю, що таке безбожництво".

Але конституціоналізм — "історична реальність, що цілком може бути виражена в евристично значимих наукових поняттях" (А. Медушевський), придатних для використання в теорії і на практиці. Однак, первісне захоплення американською моделлю конституціоналізму, потім звернення без урахування власного правового буття і свідомості до більш близької нашій правовій системі європейської моделі виявилися малоплідними, незважаючи на достатню гнучкість всесвітньої концепції конституціоналізму. Мабуть, кожна правова система, використовуючи світовий досвід, створює свою модель конституціоналізму, що функціонально виходить за межі Конституції і взагалі права, відбиває особливості менталітету і буття народу. Україна ще має її знайти.

Подібна ситуація склалася з конституційною юстицією: американський релятивізм механічно інтегрується з європейською класикою. Досить порівняти ст. 124 Конституції України, п.п. 2,3 постанови Пленуму Верховного Суду України № 9 від 1 листопада 1996 р. "Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя" (подібна постанова була прийнята Пленумом Верховного Суду РФ "Про деякі питання застосування судами Конституції Російської Федерації при здійсненні правосуддя") і ст. 82,83 Закону України "Про Конституційний Суд України". Подібний аналіз привів В.Є. Скомороху до висновку про те, що Верховний Суд України "у визначеній мірі ігнорував компетенцію Конституційного Суду".

У дійсності проблема, що має практичне значення, зміщується у сферу віднесення конституційної юстиції до судової чи контрольної

влади, незалежно від визначення Конституційного Суду України як органа "конституційної юрисдикції", що здійснює "судочинство" (ст.ст. 147,124 Конституції України). При віднесенні цього виду юстиції до судової влади виникає феномен функціональної диференціації судів, що спеціалізуються на конституційному праві. Але і це — недостатня підстава для заперечення можливості конституційної юстиції звертатися до галузевого законодавства (чи "трансформувати" його в конституційне), а судів загальної юрисдикції — до конституційного. При подібному підході виникає спокуса розширити суб'єктний склад конституційної юстиції, диференціювавши діяльність суб'єктів за правовою природою їхніх рішень (нормативні, казуальні). Тут неминуче "руйнування" системи і перетворення Конституційного Суду у вищий апеляційний суд з необмеженою юрисдикцією.

Нарешті, конституційна реформа традиційно представляється як конституційний процес, що завершується прийняттям Конституції, навколо якої "обертається" уся проблематика конституціоналізму і конституційної юстиції. Прийняття Основного Закону України за таким уявленням означає, що "завершився складний конституційний процес" (В. Ф. Опришко). "Поява конституції завершує конституційний процес..." (J. Maskow). Але, по-перше, цей процес не може бути ототожнений із процесом прийняття Конституції вже тому, що це — "перманентний конституційний процес" (В. Н. Шаповал), по-друге, процес підготовки і прийняття Конституції не ототожнений з конституційною реформою ні в часі, ні по цілям.

Довгий час, для багатьох і нині, сутність Конституції сприймається, у лассалевсько-ленінському розумінні, як відображення боротьби і співвідношення класових, політичних сил. Наша Конституція є результатом складного компромісу політичних сил і це, а не суб'єкт її прийняття і не "нічний режим" процедури, визначило її долю, ступінь її реальності, "виконуваності" (термін, який застосовується у західній літературі). Основний Закон будь-якої країни повинен бути не результатом політичної боротьби чи компромісу, але — тільки консенсусу.

Незалежно від ставлення до політичного і юридичного змісту Декларації про державний суверенітет України, десятиліття якого відбулося в 2000 р., цей акт — приклад того, як повинні приймати-

ся основні (конституційні) закони країни: утрималось — 0, проти — 3.

Прийнята в результаті боротьби і компромісу Конституція України, як акт прямої дії, не задовольняла ні "лівих", ні "правих", ні одну з гілок влади, ні Президента, ні прокуратуру. Наступного дня після прийняття Конституції співголови Конституційної Комісії — Голова Верховної Ради України і Президент України — заявили про необхідність її удосконалювання, навіть "доведення" поточним законодавством. Практично реалізація Конституції почалася з взаємних і обґрунтованих обвинувачень гілок влади в її порушенні. Природним наслідком "номінальної" Конституції з'явилася "конституція без конституціоналізму" (R. Charlet), що "не допускає повної інтеграції конституційних норм у динаміку політичного життя" (K. Loewenstein). Це дало мені підставу через два місяці після введення в дію Конституції виступити в науковій літературі і ЗМІ з аналізом "своєрідності" дії Конституції, доказом необхідності перевірки її на реалізуємість і незавершеності конституційної реформи, визначенням шляхів і засобів її продовження.

При цьому цілеспрямованість сучасного етапу конституційної реформи знаходиться поза сферою самої Конституції, її змін. Мета реформи — створення системи вітчизняного конституціоналізму, гідного III тисячоліття людської цивілізації, і визначення найбільш ефективних засобів досягнення мети (звичайна модель рішення будь-якої проблемної ситуації). Для пошуку відповідних меті й умовам засобів необхідно попередньо вибрати напрямок рішення проблемної ситуації: радикальний — прийняття нової чи (як в Угорщині) у новій редакції Основного Закону, чи еволюційний — пристосування конституційних постулатів до орієнтирів суспільства, які стрімко змінюються. Друге, імовірно, переважніше, тому що, по-перше, еволюція взагалі притаманна реформуванню; по-друге, радикальна зміна Конституції при її жорсткості створить небезпеку гострого політичного конфлікту в країні, провокування радикальної ревізії досягнутого; по-третє, немає гарантій, що нова Конституція, прийнята в перехідний період ("перехід до невизначеного стану" — something else, що, можливо, має потребу в авторитарній "перехідній фазі". — S. Giovanni), буде більш досконалою основою українського конституціоналізму. Отже, усі доводи за еволюційний шлях і по-

шук засобів руху цим шляхом формування вітчизняного конституціоналізму.

Тут головним, якщо не єдиним, найбільш ефективним засобом є конституційна юстиція, що, може бути, не усвідомлюючи того, здатна виконати, образно кажучи, місіонерську роль стосовно конституційної реформи в країні. Її потенціал визначається тим, що вона має можливість швидко й ефективно реагувати на зміни політичної і соціально-економічної ситуації в країні; має можливості впливати на всі елементи конституціоналізму (нормативні, ідеологічні, праворегулятивні, охоронні); сприяє системоутворюючій і системозберігаючій функціям Конституції у відношенні мети реформи в умовах значного в порівнянні з іншими галузями обсягу конституційного законодавства (більш 650 законів), переваги підзаконних актів у загальному масиві законодавства в співвідношенні 95,4 % — 4,6 %, дії 75 законів Української ССР і діючих в Україні ряду законів Союзу РСР, збереження в правовій системі країни близько 60% заборонних норм (при світових стандартах — до 18%); не має апеляційної інстанції ("Вище Конституційного Суду тільки Бог", — говорив С. Хмара) і тому не зв'язаної процесуальними "умовностями" при необхідності винесення рішень з орієнтацією на визначені правові пріоритети, використання преюдиціональності власних рішень, відомого практиці Верховного Суду США принципу "тлумачення, що змінюється"; здатна синтезувати теорію і практику, виконувати роль "наукового центру розвитку конституційно-правової думки" (В. Є. Скомороха).

При цьому потенціал конституційної юстиції, що впливає на мету реформи, залежить не тільки від авторитетності Суду, професіоналізму, життєвої мудрості суддів, але й від концептуальної позиції юстиції, насамперед, відносно до самої себе і своєї діяльності. Тут вибір власної парадигми невеликий: або прямувати за відомим постулатом Ш. Монтеск'є, що називав суддів "вустами закону, звичайними, пасивними істотами", або орієнтуватися на позицію, що сформувалася в практиці Верховного Суду США: судді Верховного Суду виявляють приклад поваги до Конституції, але що таке Конституція США знають тільки судді, що "повинні бути динамічними компонентами історії, якщо бажати і домагатися того, щоб наші інститути були життєвими, спрямовуючими силами в наше століття"

(W. Douglas). Ця формула досить близька конституційному положенню Конституційного Суду України, що є "єдиним органом конституційної юрисдикції" і офіційного тлумачення Конституції і законів України (ст. 147 Конституції України). А "тлумач, залежно від обставин, може розуміти Конституцію краще, ніж розуміли її автори самого тексту" (Т. Маунц).

Вибір парадигми власної самосвідомості і своєї діяльності негайно відбивається (повинний відбитися) на рольовій позиції конституційної юстиції, що включає дуже об'ємну науково-практичну проблематику, у якій визначається наступне.

По-перше, відношення конституційної юстиції до Конституції як до (1) "заповідної зони" (М. И. Краснов), "священної корови" (В. Н. Шаповал) або, як нещодавно говорила спікер Палати обшин Парламенту Великої Британії Б. Бутройд, "громіздкої, застиглої, кам'яної, обмеженої писаної Конституції" чи (2) "засібу життя суспільства" (В. Б. Пастухов), "продукту... часу й обставин" (Ч. Боржо), "середовищу мешкання", що "вимагає раціонального використання" (Б. Н. Страшун).

Стосовно до другого варіанту Конституція розглядається не як "щось незмінне і нерухоме... вона може мінятися під впливом об'єктивних обставин. Мова йде не про новацію тексту Конституції, але про "мовчазне перетворення" Конституції, тобто її зміни без зміни конституційного тексту" (Б. С. Ебзєєв). Французькі юристи, яких іноді називають "великими споживачами конституції", порушують питання: "чи дійсно варто вважати, що норми, що були видані в 1789 році, зберегли свою нормативну якість у ХХ сторіччі і що вони відповідають структурі сучасного суспільства?" (Р. Жано). Верховний Суд США майже дав відповідь на це в одному зі своїх рішень (справа Маккудах проти Мериленду): "Конституція покликана існувати в століттях і пристосовуватися до різних криз..." Цей судовий фрагмент, власне кажучи, і в часі збігається з появою прикладної доктрини "властивих" (inherent) повноважень як невід'ємних від суб'єкту реалізації суверенітету. У трохи трансформованому виді "схованих (яких мається на увазі) повноважень" ця доктрина була легалізована Конституційним Судом РФ при ухваленні рішення по збройному конфлікту в Чеченській Республіці. Такими шляхами повинна зважуватися проблема, визначена

В. Є. Скоморохою у якості "головної" для діяльності Конституційного Суду України, що "змушений проходити між Сцілою соціальних реформ і Харибдою юридичних перешкод".

Суд при цьому "фактично продовжує функцію Верховної Ради України" (А. О. Селіванов), а його рішення "є джерелами права... перетворюються у частину Конституції" (Б. С. Ебзєєв). Наприклад, в одному з рішень Конституційного Суду України (справа № 1-6/99 від 14 грудня 1999 р.) здійснюється спроба уточнення відповідності найменування розділу Конституції України — "Загальні положення" — і його змісту — основи конституційного ладу, формулюються його характеристики, що теоретично представляється спірним, але з моменту ухвалення рішення — обов'язковим при застосуванні, зокрема, ст.ст. 5,17,37 Конституції України, ст. 56¹ Кримінального кодексу України, ст.ст. 1,2,4 Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану".

По-друге, науково-практична установка конституційної юстиції: від позитивізму і неопозитивізму, його подолання з позицій "загальних принципів права" і цінностей природно-правової доктрини аж до використання елементів юридичного реалізму. При цьому оцінка установки і її відображення в діяльності юстиції може бути взаємовиключною. Так, суддя Конституційного Суду України А. М. Мироненко в окремій думці по одній зі справ відносить до недоліків Суду те, що він відкидає раціоналістичне (юснатуралістичне) праворозуміння сучасної "елегантної" юриспруденції і знаходиться "у сітці жорсткого юридичного позитивізму і неопозитивізму, вузько нормативного праворозуміння", а постійний представник Верховної Ради в Суді А. О. Селіванов вважає, що "аналітичному праворозумінню немає альтернативи в діяльності Суду".

Пошук рішення проблеми представляється в площині теоретичного обґрунтування і впровадження в практику конституційної юстиції не властивих статутарній правовій системі елементів "живого права", теоретико-прикладного інституту англо-саксонської системи права, який успішно використовується не тільки європейськими країнами, що сприйняли американську систему конституційної юстиції (наприклад, Данія, Ісландія, Норвегія, Швеція, Фінляндія), але й у правових системах, заснованих на принципах континентальної системи права. Характерним у цьому відношенні є при-

клад сприйняття Конституційним Судом України ще в лютому 1998 р. доктрини "політичної доцільності", відповідно до якої законодавча діяльність у межах "політичної доцільності" не може бути предметом конституційно-судової ревізії. Ця доктрина аналогічна доктрині "політичного питання", що була сформульована в рішенні Верховного Суду США в 1962 р. і виходячи з якої політичним вважається питання, якщо а) можливо доказати віднесення питання до компетенції політичного органу, б) неможливо врегулювати питання в порядку звичайного слухання справи в суді, в) неможливо вирішити питання без класифікації політичних дій, г) прийняття судом рішення можливо тільки в порядку прояву неповаги до політичних органів влади. При цьому цікаво звернути увагу на думку судді У. Дугласа, що вважає, що застосування цієї доктрини в справах по захисту прав людини з'явиться ширмою, за яку віддаляється судова влада. Отже, абсолютного, апріорного рішення ця доктрина також не дає.

Необхідне звертання до практики "живого права", вимірів її юридичної і соціальної ефективності. Тільки в цьому випадку можливо відкинути докір європейських юристів — у явно недостатньому використанні прецедентів і доктринальних наробітків у посткомуністичній юстиції, і американських юристів, що взагалі нерідко дивуються, як серйозно їхні європейські колеги відносяться до дотримання букви закону і як недбало до власної практики. При цьому практика у сфері конституційної юстиції здобуває специфікацію як підстава для конституційного подання ("практична необхідність" — ст. 93 Закону України "Про Конституційний Суд України"), конституційного звернення ("наявність неоднозначного застосування" законів — так само, ст. 94), відкриття конституційного провадження у зв'язку з виникненням "спірних питань щодо конституційності правових актів" при їхньому застосуванні органами виконавчої влади або Уповноваженим Верховної Ради України по правах людини, при застосуванні закону "у процесі загального судочинства" (так само, ст. 82,83), відкриття нового провадження (так само, ст. 68), при рішенні питання про преюдиціальність рішень і висновків Суду (так само, ст. 74), нарешті, стосовно до вирішення принципової науково-практичної проблеми про правову природу судової практики та складових рішень Конституційного Суду України.

СТАН І РОЗВИТОК СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ТА ФОРМИ ОХОРОНИ КОНСТИТУЦІЙ

М. Малишко

Сучасний етап розвитку конституцій і конституціоналізму розпочався з часу прийняття нових конституцій та внесення змін до діючих у більшості країн Центральної і Східної Європи. Так, істотні зміни були внесені в конституції РРФСР (1990 р.), УРСР (1991 р.), Угорщини (1990 р.), Польщі (1992 р.) тощо. Нові конституції були прийняті у Хорватії (1990 р.), у Болгарії, Македонії, Румунії, Словенії (1991 р.), в Естонії, Литві, Монголії, Словаччині, Чехії, Узбекистані, Югославії (1992 р.), у Казахстані, Російській Федерації (1993 р.), у Білорусі (1994 р.), в Азербайджані, Вірменії, Грузії (1995 р.), в Україні (1996 р.) та в ряді інших країн.

Таким чином, з еволюцією практично всіх країн формуються конституційні акти, конституційно-правові відносини і теорія конституціоналізму. Конституціоналізм у широкому його розумінні — це вчення про конституцію та її місце у правовій системі. У ряді випадків під конституціоналізмом розуміють таку політико-правову теорію (вчення), яка обґрунтовує необхідність встановлення конституційного устрою (прийняття відповідної конституції), а також встановлення конституцією політичної системи, відповідної форми управління державою та суспільством, конституційні методи його здійснення.

Серцевиною (ядром) сучасного конституціоналізму в більшості країн є вчення про конституцію як основний законодавчий акт (джерело) правової системи, який має, як правило, найвищу юридичну силу і встановлює гуманістичний та справедливий статус людини і громадянина, устрій держави, а також систему та повноваження органів державної влади і народовладдя (безпосереднього та представницького).

Для забезпечення стабільності та дотримання вимог конституції світова практика конституціоналізму виробила різні організаційно-правові форми, серед яких найважливіша роль належить кон-

ституційному контролю, або нагляду. У загальному розумінні конституційний контроль визначають як перевірку на відповідність конституції актів і дій органів державної влади, а також громадських об'єднань, які здійснюють публічні функції.

До системи органів, які зобов'язані охороняти й захищати конституцію, входять глава держави, парламент, уряд, суди загальної юрисдикції, а також спеціальні органи конституційного контролю.

У сучасних конституціях закріплюються положення про главу держави і відповідні його повноваження як гаранта конституції. Прикладом цього є Конституція Російської Федерації, у ст. 80 якої закріплено, що Президент є гарантом Конституції, прав і свобод людини та громадянина. У ст. 102 Конституції України передбачено, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Відповідні повноваження щодо здійснення контролю за дотриманням Конституції органами державної влади та окремими посадовими особами покладаються на парламент.

У конституціях ряду країн визначаються повноваження щодо забезпечення й захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина. Охорона й захист конституції покладається також на загальні та спеціальні суди, прокуратуру, уповноваженого з прав людини (омбудсмена). Особливе значення для охорони й захисту конституції має здійснення конституційного судочинства. У більш широкому розумінні цей вид контролю визначають як конституційне правосуддя, конституційну юстицію.

У літературі розрізняють дві основні системи судового конституційного контролю: американську та європейську.

Американська система конституційного контролю виникла раніше. За цієї системи перевірку на відповідність конституції законів та інших актів здійснюють суди загальної юрисдикції при безпосередньому розгляді конкретних справ. Інститут судового конституційного контролю виник у США на підставі судових прецедентів. Цю доктрину найбільш чітко визначив головний суддя Верховного суду Дж. Маршалл у 1903 р. в одному із судових рішень. Конституційність актів можуть перевіряти будь-які суди (в Аргентині, США, Норвегії, Японії) або тільки Верховний суд після розгляду іншими судовими органами (в Австралії, Мальті, Індії). Американська сис-

тема судового конституційного контролю застосовується також у деяких інших країнах (у Бразилії, Данії, Канаді, Новій Зеландії, Норвегії, Швеції).

На наступному (другому) етапі розвитку судового конституційного контролю складається його європейська, або австрійська модель, розроблена австрійським вченим Х. Кельзенем. Вона відрізняється від американської системи тим, що конституційний контроль здійснюється не судовими органами загальної юрисдикції, а конституційними судами або іншими спеціальними органами.

Конституційна юстиція почала складатися в Австрії та Чехословаччині (1920 р.), Іспанії (1931 р.), а потім, на третьому етапі конституційного розвитку, спеціальні конституційні органи були створені практично в усіх країнах Західної Європи, багатьох країнах Азії і Африки та Латинської Америки.

Поряд з конституційними судами для здійснення конституційного контролю створюються спеціальні органи. Це Конституційний трибунал у Польщі, Конституційна рада у Франції, Конституційна палата Верховного суду правосуддя в Коста-Ріці, Федеральний Верховний трибунал по Конституції Бразилії та ін.

В останні роки органи конституційної юстиції створені також у країнах СНД. Зокрема, Конституцією Російської Федерації передбачена дія Конституційного Суду Російської Федерації.

Конституційна юстиція запроваджена і в Україні. У Конституції України від 28 червня 1996 р. (розділ XII) викладені система та статус Конституційного Суду України. Установлено, що Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України й дає офіційне тлумачення Конституції та законів України.

До повноважень Конституційного Суду України віднесено вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): 1) законів та інших правових актів Верховної Ради України; 2) актів Президента України; 3) актів Кабінету Міністрів України; 4) правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. З питань, передбачених ст. 150 Конституції України, Конституційний Суд України ухвалює рішення, які є обов'язковими для виконання на території України, остаточними й такими, які не можуть бути оскаржені.

Діяльність органів конституційного правосуддя з охорони й захисту Конституції в кожних окремих країнах має свої особливості як у законодавчому регулюванні, так і в практичних аспектах. Цей конституційний інститут стає невід'ємним атрибутом кожної демократичної правової держави та найважливішою організаційно-правовою формою охорони й захисту конституції кожної окремої країни.

КОНСТИТУЦІЙНІ НОРМИ В ДЖЕРЕЛАХ ПРАВА НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ у XVI ст.

П. Музиченко

У XVI ст. значних успіхів досягають просвіта і культура народів, що входили до складу Великого князівства Литовського. Ця обставина відбилася, перш за все, на розвитку правової системи, підвалинами якої стали такі важливі принципи як суверенність державної влади, єдність норм права, пріоритет писаного права.

Період, що розглядається, характеризується загальною зацікавленістю європейських держав у кодифікації права. Ці кодифікації не обмежувались записом звичаєвого права, яке застосовувалось судами, вони почали систематизувати його, а також вводити нові елементи, що виражали інтереси пануючого стану, або тих груп, які в даний момент досягли зверхності над іншими. Це було пов'язано з новим ставленням до права, з підвищенням його рангу. Право тепер розумілося як основа ладу, воно загальнообов'язкове для всіх членів суспільства, а отже має силу і для правителів. З посиленням державного суверенітету було пов'язане прагнення до права, побудованого на принципі територіальної виключності його дії.

З розвитком писаного права і його систематизацією виникла необхідність визначити, які норми поведінки людей підлягають регламентації в законі, а які слід віднести до норм релігії і моралі. Виникає необхідність в юристах, які мали створити певну систему класифікації норм поведінки. На початок XVI ст. в Європі не існувало визначення поняття "право". Коли йшла мова про право, то юристи вказували, що воно має слугувати справедливості і порядку в суспільстві. Один з творців Статуту Великого князівства Литовсько-

го 1588 р. Лев Сапега вважав, що окрім попередження злочинів право має визначати повноваження посадових осіб, в тому числі і господаря, який має здійснювати свою владу тільки в межах, встановлених правом: "Только на законе и праве писаном всю безопасность и благосостояние государства основывают. О чем великий и благородный греческий философ Аристотель говорил, что там господствует дикий зверь, где человек власть свою осуществляет по своей прихоти, а где верховенство имеет право или закон, так сам бог всем правит". Лев Сапега вважав, що право не є вічним і незмінним, а придумано людьми і створюється тими, хто тримає владу у своїх руках. Таким чином, Сапега підійшов значно ближче до дійсно наукового розуміння суті права, ніж його сучасники і навіть майбутні правознавці.

Українські землі, які були невід'ємною частиною Великого князівства Литовського, без сумніву зазнали загальноєвропейського впливу. Правова система писаного права, що складалася тут, не тільки ввібрала в себе все краще, що було досягнуто в інших країнах, але багато в чому і перевершила їх. На відміну від інших середньовічних держав того часу, у Великому князівстві Литовському оформилася система, близька до цезарепапізму, при якій державна влада відтіснила церковну з її космополітичними ідеями. Вперше в історії Європи вдалося вивести норми права з-під впливу церкви. На українських землях, хоча і визнавалось існування духовного і світського права, верховенство повністю належало останньому і вищі органи державної влади виступали як вища інстанція в деяких церковних справах, особливо для православної церкви. Основу світського права в Україні, як і у всьому Великому князівстві Литовському, складало так зване земське право, яке в свою чергу поділялося в залежності від змісту на окремі частини, які в майбутньому послугували початком розподілу права на галузі. В свою чергу це призвело до появи в писаних джерелах права ряду конституційних норм. Особливо це видно на прикладі Статутів Великого князівства Литовського.

На відміну від систематизації права в західних країнах, де вона проводилася виключно на основі римського права, і якій підлягало тільки приватне право, у Великому князівстві Литовському систематизація охопила і позитивне право, в тому числі і державне право. В основу цієї систематизації були покладені нові принципи: суверенність державної влади (всупереч середньовічному церков-

ному космополітизму), єдність права для всієї держави і її громадян і пріоритет писаного права. Проте, закріплення правом різних пільг і привілеїв для різних станів і груп людей підірвало загальний принцип єдності права.

Статут 1529 р. з повним правом можна назвати конституцією феодалної держави. Він складався з тринадцяти розділів, які поділялися на 244 (в деяких списках 245) артикули. Норми конституційного права були зосереджені головним чином в перших трьох розділах.

Вже у вступі до Статуту декларуються права всіх підданих держави. Норми Статуту забороняють перетворювати вільних людей на рабів: "Также постановляем, что свободный человек ни за какое преступление не должен быть обращен в вечную неволю" (Статут 1529 г., розд. XI, арт. 7). Ідеями християнського гуманізму проникнуті всі статті Статуту. Мова йде про патріотизм, про усвідомлене поняття суверенності народу і держави, про рівність всіх перед законом, відповідальність уряду перед народом, про засудження деспотизму, про право на власність і особисту недоторканість, про договір як джерело права, про інститут присяги суддів і інших посадових осіб, про станове представництво, про громадянські і політичні права шляхти, про юридичний захист прав особи тощо. Важливою рисою Статуту була його віротерпимість і доброзичливе відношення до всіх народностей, що проживали в державі. Пояснювалось це федеративним устроєм держави, для запобігання розпаду якої і проголошувалась рівність прав католицької і православної шляхти: "... так латынского закону, яко и греческого...".

Слід підкреслити, що розділи і артикули Статуту, які відносились до конституційного права, були пріоритетними в порівнянні з кодексами інших держав того часу. В них визначалися права і обов'язки громадян, їх участь у формуванні владних структур, компетенція державних установ. Господар зобов'язувався зберігати територіальну цілісність держави, не допускати іноземців на державні посади і не наділяти їх маєтками і прибутками, не відбирати посад і майна без суду, дотримуватись старих законів і видавати нові тільки за участю представницького органу держави — Пани-ради. В Статуті знайшли втілення деякі ідеї правової держави. Норми Статуту не регулювали відносин між державою і церквою, цивільна особа не могла каратись за нормами канонічного права.

За Статутом ніхто ні за кого не повинен був нести покарання, тільки кожний за себе, "ни жена за преступление своего мужа, ни отец за преступление сына, ни сын за отца, а также никто из родственников, ни слуга за господина" (Статут 1529 р., розд. I, арт. 7). За Статутом 1529 р. була впорядкована судова система і судочинство, до місцевих судів були введені засідателі, обмежувались розміри судових мит, допускалась участь у суді адвокатів, проголошувався правовий захист інтересів простих людей.

Статут вводив загальну військову повинність (Статут 1529 р., розд. II, арт. 1), гарантував право переміщення і еміграції вільним станам "для приискания себе лучшей доли... во всякие земли, кроме земель неприятелей наших" (Статут 1529 р., розд. III, арт. 8). Гуманним по змісту був артикул, який встановлював, що "княгинь, пань, вдов и девушек не должны ни за кого силой выдавать, а только с их согласия" (Статут 1529 р., розд. IV, арт. 15). В Статуті детально регламентувався порядок призначення опікунів неповнолітнім дітям, які залишилися без батьків.

Свій подальший розвиток норми конституційного права знайшли у Статуті 1566 р. Його текст складався з чотирнадцяти розділів, кожний з яких, знову ж таки, поділявся на артикули. Норми конституційного права були зібрані у перших трьох розділах. До першого розділу входили норми що проголошували основні принципи права Великого князівства Литовського. Норми конституційного права визначали територію держави, порядок утворення і діяльності державних органів, права і привілеї пануючого стану. Важливе значення мали норми, які регулювали порядок прийняття нових законів. Так, в артикулі 2 розділу II говорилося, що ні господар, ні Пани-рада не правомочні вирішувати питання про війну і податки, які знаходилися виключно у компетенції сейму. В цьому ж артикулі визначався склад сейму.

В артикулі 1 розділу III господар давав обіцянку зберігати Велике князівство Литовське у всій його славі, в ладі і "в границах ни в чом не вменшати и о вшем примножати", а в артикулі з цього розділу додає ще обіцянку "добра князства Литовского не уменьшим и то, што будеть через неприятелей того панства нашего отдалено разобрано и ку иному панству от того панства нашего коли кольвек упрошено".

Подальший розвиток отримала норма про те, що "достоиностей

духовных и свецких, городов, дворов и кgrundов, староста в державни и пожываньи и вечностей жадных чужоземцом и заграничником ани суседом таго панства давати не маем" (Статут 1566 р., розд. III, арт. 9). Отже, була підтверджена норма Статуту 1529 р., яка забороняла давати маєтки і посади іноземцям у Великому князівстві Литовському.

Статут юридично закріпив привілеї магнатів у сфері державного управління. У відповідності з встановленими звичаями на вальний сейм запрошувались спеціальними листами господаря князі, пани, маршалки і інші посадові особи (Див.: Статут 1566 р., розд. III, арт. 5).

В Статуті 1566 р. була зроблена спроба проголошення політичних прав простих людей: "всих людей посполитых у Великом Князстве Литовском и во всих землях того панства... в которых они, яко люди вольные, вольно обираючи... из вечных своих предков себе панов и Господарей Великих князей Литовских" (Статут 1566 р., розд. III, арт. 2). За Статутом 1566 р. влада господаря обмежувалася також діяльністю сейму. Так, питання проголошення війни, встановлення податків і прийняття нових законів не могли вирішуватись господарем з Пани-радою, а повинні були вирішуватись тільки на сеймі.

Огляд конституційних норм Статуту 1566 р. дозволяє зробити висновок, що вони були спрямовані на захист інтересів Великого князівства Литовського в його боротьбі з Польщею, яка намагалася захопити українські і білоруські землі. Навіть після Люблінської унії 1569 р. Велике князівство Литовське не було включене до складу Польщі, а продовжувало залишатись самостійною державою, яка мала загальних з Польщею короля і сейм. У Великому князівстві Литовському залишалися відокремленими фінанси, органи державного управління і законодавство. У цій ситуації унія трактувалася як союз двох рівноправних держав, що не тягнуло для Литви обов'язку зміни конституційних норм Статуту 1566 р. Більш того, ці норми знайшли подальше закріплення у Статуті 1588 р. Чітке оформлення отримали в ньому державно-правові ідеї гуманізму і раціоналізму, характерні для середньовічної Європи того часу. Положення про особисту недоторканість і покарання тільки через суд, проголошені Статутами 1529 і 1566 рр. були внесені як найбільш важливі правові свободи в перший розділ Статуту. Головне державно-правове

значення Статуту 1588 р. полягало в тому, що він законодавче оформив збереження Великого князівства Литовського як самостійної держави і норми конституційного права, викладені у Статуті 1566 р. були збережені і в Статуті 1588 р. Цей Статут складався з чотирнадцяти розділів, в яких містилось 487 артикулів. До першого розділу входили норми, що встановлювали основні правові принципи і норми, які визначали покарання за державні злочини. Найбільш повно норми конституційного права були відображені в третьому розділі. Так, артикул 1 цього розділу проголошував недоторканість кордонів Великого князівства Литовського і збереження його самостійності; артикул 4 зобов'язував короля і господаря повернути до складу Великого князівства Литовського всі землі, відторгнуті від нього раніше; артикул 5 забороняв відбирати маєтки у шляхти, передавати маєтки іноземцям і стороннім особам, а також приймати в майбутньому закони, що суперечили б Статуту. Принципове значення мало положення, спрямоване проти польської шляхти, яка намагалася прибрати до своїх рук державні посади, а з ними і маєтки у Великому князівстві Литовському. В силу цього артикулу польські феодали не мали права займати тут державні і духовні посади (Див.: Статут 1588 р., розд. III, арт. 12).

Артикул 13 гарантував збереження у Великому князівстві Литовському окремого державного і адміністративного апарату. Ряд артикулів цього розділу закріплювали і гарантували права і привілеї місцевої шляхти і міщан.

Зробимо деякі висновки. Статуту Великого князівства Литовського включали конституційні норми, зміст яких виводив їх на одне з перших місць серед пам'яток феодального права європейських держав. Проголошувався принцип рівності всіх перед законом, обмежувалися джерела холопства, встановлювалась кримінальна відповідальність шляхтича за вбивство простої людини, обмежувалася можливість застосування покарань до неповнолітніх, надавались більш широкі права власникам щодо майна, проголошувався принцип віротерпимості. Статуту обмежували владу господаря і магнатів. Ряд норм статутів зобов'язував господаря і державні органи управління дотримуватися закону, піклуватися про інтереси держави і народу.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА КАК ТЕНДЕНЦИЯ СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В УКРАИНЕ

В. Барский

Существующая в Украине нормативно-правовая база достигла значительного объема — около 30 тысяч нормативных актов, среди которых 1377 законов, что составляет 4,6 % от общего количества. Однако, несмотря на количественные показатели, именно законы несут основную нагрузку в правовом регулировании в демократическом, правовом государстве. Еще Томас Гоббс отмечал, что в государстве мерилом добродетелей и пороков являются его законы.

Процесс создания законов представляет сложный социальный процесс, сочетающий в себе действие законов объективной действительности и субъективную волю законодателя.

Для определения порядка реализации законодательных полномочий высшими органами государства, регламентированного нормами права, в юридической литературе используется термин — законодательный процесс. В широком смысле процесс принятия законов в государстве не ограничивается лишь рамками парламента и не является механическим. Его истоки лежат в самом обществе, включаясь в структуру иных процессов, прежде всего социального и политического.

Как всякий юридический процесс, законодательный процесс имеет свою первичную стадию. Для определения юридической природы законодательного процесса важно определить, какая из двух стадий — принятие решения о подготовке законопроекта или законодательная инициатива — является первичной.

В действительности, первичной стадией законодательного процесса является принятие решения о подготовке законопроекта. С принятием такого решения определяется тема будущего акта, его общая направленность. Очень много зависит от того, какова основная идея законопроекта и насколько он соответствует реальным общественным потребностям.

Потребность в регулировании общественных отношений может возникнуть с появлением новых либо с существенным изменением старых общественных отношений. Воля законодателя, как бы широко ни трактовалось это понятие, формируется под воздействи-

ем объективных закономерностей. Поэтому при принятии решения о подготовке законопроекта следует исследовать объективную необходимость того или иного явления или процесса, оценить в субъективном сознании, соотносить с отдаленными и близкими целями, выявить возможности воздействия права на проявление объективных законов. А. А. Кененов и Г. Т. Чернобель рассматривают мотивацию как особую логическую стадию законотворческого процесса, задача которой — создать организационно-правовой заслон немотивированным или недостаточно мотивированным законодательным актам. Только научно обоснованный норматив может быть облечен в официальные правовые нормы.

Непосредственно создание текста законопроекта предваряет разработка его концепции. В содержание концепции законопроекта должны быть включены такие параметры как его общий смысл, основные идеи, характеристика и общий план. В зависимости от научной обоснованности концепции определяются сроки принятия акта. Особое внимание, при разработке концепции будущего закона следует уделить его экономическому, социально-политическому контексту. Найти объективно необходимое сочетание юридического и практического содержания акта, что требует привлечения как юристов, так и специалистов в конкретно необходимых областях знаний (экономистов, социологов, психологов). Содержание закона должно соответствовать объективным потребностям времени и экономическим условиям, учитывать национальный менталитет, уровень правовой культуры. При разработке концепции законопроекта необходимо учитывать и международно-правовые стандарты правового регулирования в той или иной сфере.

Естественно важным, привлекающим внимание отечественных и зарубежных ученых является вопрос о том, кто готовит законопроект. Так, Д. А. Керимов высказывается за передачу работы по составлению законопроектов группам специалистов, ученых, практиков, обладающих компетентностью в той или иной законодательно регулируемой сфере. По мнению С. С. Алексеева, закон как изобретение, как всякое достижение человеческого ума должен создаваться талантливыми личностями, поскольку законы нельзя создавать большими коллективами. В этой связи представляется полезной практика подготовки законопроектов специально созданными

научно-исследовательскими, творческими группами, и объявление соответствующего конкурса среди авторских коллективов.

Европейская практика показывает, что депутаты парламентов работают только с готовым проектом, который создается специалистами. Подобный метод подготовки законопроектов может вызвать нарекание, поскольку на первый взгляд нивелирует роль, определенную доктриной разделения властей для законодательного органа. Однако эта доктрина, закрепляя за законодательным органом в лице парламента исключительное право принимать законы, не содержит императива о подготовке законопроекта обязательно самим парламентом.

В Украине разработка проектов законов осуществляется по праву, определенному законом, по поручению Верховной Рады, по заказу на договорной основе, а также в инициативном порядке. Статья 6.1.1. действующего Регламента Верховной Рады определяет круг субъектов, которым предоставляется право разработки законопроектов: постоянные или временные комиссии (ныне — комитеты) Верховной Рады, Кабинет Министров, граждане и юридические лица.

В процессе работы над проектами некоторых законов возникает необходимость подготовить другие акты, развивающие и конкретизирующие закон. Как правило, в тексте закона содержится статья, предусматривающая принятие подобных актов. Однако это не гарантирует своевременную подготовку всего комплекса норм для решения конкретного вопроса. Целесообразно было бы одновременное принятие пакета необходимых документов по данному вопросу, что принято в законотворческой технике других стран. Одновременная разработка комплекса документов от закона до инструкций министерств или других центральных органов исполнительной власти предупредила бы коллизии, возникающие между законом и изданными позже подзаконными актами, имеющими общий предмет правового регулирования.

Важное значение при подготовке законопроектов играет его обсуждение в средствах массовой информации, целью которого является выявление альтернативных мнений и выбор оптимальных предложений, которые послужили бы базой для эффективного решения. Для большинства средств массовой информации на постсоветском пространстве характерны низкая культура дискуссий по государственно-правовым вопросам и нетерпимость к альтернативным

мнениям. Важным остается вопрос о порядке учета высказанных в прессе законодательных предложений. Механизм подведения итогов обсуждения и их учета в Украине пока не создан. Анализ показывает, что лишь небольшая часть предложений и замечаний к законопроектам используется в их окончательном варианте. Судьба остальных остается неизвестной, как и мотивы, по которым были отклонены те или иные замечания. В этой связи, необходимо придать каналам общественного мнения большую упорядоченность и эффективность, в частности, выделить в банке данных Верховной Рады блок "предложения общественности" для их автоматизированной обработки и использования. Тогда по каждому законопроекту можно будет давать концентрированно обработанную и достаточно объективную информацию.

Обсуждение, доработка и согласование проекта завершают подготовительный этап. Суть процедуры — обсуждение проекта рабочей группой с привлечением независимых экспертов. Предложения и замечания, высказанные при обсуждении, обобщаются, и в соответствии с ними проект окончательно отрабатывается и редактируется. Затем он поступает на рассмотрение того органа или комиссии, которой поручена подготовка проекта и внесение его на утверждение.

Факт официального внесения выработанного проекта в законотворческий орган имеет особое юридическое значение. С этого момента завершается первая стадия процесса законотворчества — предварительное формирование государственной воли и начинается новая — закрепление этой воли в нормах права. Прекращается правоотношение по выработке первоначального текста, но возникают новые правоотношения, связанные с рассмотрением проекта в официальном порядке.

В юридической литературе выделяют два вида официального вынесения законопроекта на рассмотрение.

Первый — кооперативное внесение, когда законотворческий орган обязан рассмотреть поставленный вопрос, т.к. связан волеизъявлением инициатора проекта. Второй — факультативное внесение, когда от руководства законотворческого органа зависит, поставить ли в повестку дня внесенный проект или оставить его без рассмотрения, направить ли для доработки или редактирования. Такая дифференциация связана с характеристикой права законодательной инициативы, включающего в себя следующие элементы: действие, которое

оно предоставляет возможным совершать, субъекты, правомочные его совершать, последствия реализации этих действий.

По первому элементу права законодательной инициативы ученые-конституционалисты высказывают две точки зрения: согласно одной из них, под правом законодательной инициативы следует понимать возможность вносить проект на рассмотрение представительного органа власти. Представители другой точки зрения дают более широкое толкование. Они включают сюда право вносить готовые законопроекты и предложения о разработке и принятии новых законов, отмене и изменении действующих.

Определяющим элементом права законодательной инициативы является субъектный состав. Установить носителя права законодательной инициативы в Украине несложно. Согласно ст. 93 Конституции Украины правом законодательной инициативы обладают: Президент, народные депутаты Украины, Кабинет Министров, Национальный Банк. Сложнее установить, может ли лицо, разработавшее законопроект в инициативном порядке, требовать от субъектов права законодательной инициативы использовать его по отношению к разработанному проекту.

Правоотношение, содержанием которого является законодательная инициатива как субъективное право и корреспондирующая ему обязанность законотворческого органа принять внесенный проект и включить его рассмотрение в повестку дня ближайшего заседания, возникает с момента внесения законопроекта при условии, что к нему приложена требуемая законодателем документация.

Законодательная инициатива не предполагает обязанности законотворческого органа принять предложенный проект, тем более в том виде, в котором он представлен. Но законотворческий орган связан волеизъявлением субъектов законодательной инициативы, следовательно, должен рассмотреть проект и принять по нему решение. Этим законодательная инициатива отличается от иных видов законотворческих предложений.

Проекты законов и законодательных предложений представляются к рассмотрению вместе с обоснованием необходимости их разработки, развернутой характеристикой целей, задач и основных положений будущих законов и их местом в системе законодательства, а также ожидаемых социально-экономических последствий их применения. При этом указываются коллективы и лица, прини-

мавшие участие в подготовке законопроекта, реализация которого потребует дополнительных и иных затрат, прилагается его финансово-экономическое обоснование.

Зарегистрированный законопроект или законодательное предложение для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о дальнейшей работе над ним, как правило, направляются в соответствующие комитеты и одновременно в комитет по законодательству.

Проекты законов и иные законодательные предложения, подлежащие рассмотрению, представляются в комиссии их председателями. Представленные предложения подлежат обязательной регистрации. Если форма представленного проекта не отвечает основным требованиям Регламента или проект представлен без обоснований, он может быть возвращен инициатору законопроекта.

Необходимо отметить, что некоторые ученые рассматривают доработку проекта во вспомогательном аппарате законотворческого органа и включение в повестку дня заседания законотворческого органа как два элемента стадии реализации законодательной инициативы. Думается, что такое расширение этой стадии правотворческой деятельности является логичным, т.к. непосредственному рассмотрению проекта законотворческим органом предшествует его разработка комиссиями и комитетами, связанная с подготовкой заключения по законопроекту.

Одной из главных причин, затрудняющих применение законов, является нарушение норм законодательного процесса и пренебрежение к правилам законодательной техники, что порождает неточность формулировок, двусмысленность, ведет к неправильному толкованию.

Законотворческий процесс — это не просто механизм создания нормативного акта, это творческий процесс, деятельность созидательная, а, следовательно, креативная, подчиненная определенным логическим правилам и принципам.

Необходимо изменить существующую практику законотворчества на стадии подготовки проекта закона. Закон является эффективным при условии, что адекватно отражает нормативно-правовые потребности общества, а это возможно лишь при строго научной основе законотворческого процесса. В этой связи представляется обязательным участие в разработке любого законопроекта ученых-специалистов.

Законопроекты, затрагивающие особо острые социальные сферы,

целесообразно выносить на обсуждение общественности, предварительно разработав механизм подведения итогов обсуждения и их учета.

Необходимо отказаться от деперсонафикации законопроектов, созданных "ведомственным" путем, т. е. подготовленных министерствами и другими центральными органами исполнительной власти, поскольку в противном случае официальным автором законопроекта считается ведомство, а конкретные создатели неизвестны и не несут за свое детище никакой ответственности.

Естественно, перечисленные трудности начальных стадий законотворческого процесса не являются исчерпывающими. Необходимо глубокое научное исследование этих вопросов, разработка на его основе практических мер по совершенствованию законотворческого процесса.

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ СЛУЧАИ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В. Зубко

Исключительные случаи неконституционности правовых актов, предусмотренные ст. 135, пункт г) Конституции Республики Молдова, составляют одну из конституционных гарантий граждан по защите основных прав и свобод. Посредством исключительных случаев неконституционности Конституционный Суд выполняет роль гаранта этих прав и свобод в рамках его основной функции по обеспечению верховенства Конституции в иерархии юридической системы. Это следствие того, что исключительные случаи неконституционности правовых актов являются процессуальным средством реализации доступа гражданина как субъекта основных прав и свобод к контролю конституционности законов. Таким образом, улучшение процедуры решения исключительного случая неконституционности правовых актов вписывается в общий процесс развития конституционной демократии и утверждения правового государства.

Нужно отметить, что разрешение исключительного случая неконституционности правовых актов — это единственный непосредственно судебный аспект в компетенции Конституционного Суда.

Через него Конституционный Суд включается в судебный процесс, гражданский, уголовный, административный и коммерческий, подменяя судебную инстанцию путем разрешения исключительного случая неконституционности правовых актов в процессах, в которых возник такого рода исключительный случай.

Конституционный Суд выносит решение по выдвинутым перед судебными инстанциями исключительным случаям неконституционности правовых актов. Осуществляемый контроль по исключительным случаям неконституционности является *a posteriori*, носит конкретный характер, с эффектами *inter partes* и *erga omnes*.

Конституция Республики Молдова, ст. 135, абзац (1) пункт g), наделяет Конституционный Суд полномочиями разрешения исключительных случаев неконституционности правовых актов, представленных Высшей судебной палатой.

Высшая судебная палата, согласно ст. 2, пункт d) Закона о Высшей судебной палате, представляет, по долгу службы или по предложению судебных инстанций, Конституционному Суду для осуществления контроля конституционности правовых актов.

Конституционный Суд, согласно положениям ст. 31 Закона о Конституционном Суде, не оценивает законность правовых актов, а рассматривает вопрос о соответствии правовых актов Конституции Республики Молдова.

Не могут быть предметом исключительного случая неконституционности правовые акты, принятые до вступления в силу Конституции или подвергавшиеся контролю на конституционность.

Судебные инстанции, столкнувшиеся с исключительным случаем неконституционности правовых актов, направляя запрос в Высшую судебную палату, должны представить точки зрения сторон о поддержке или оспаривании исключительного случая, мнение судебной инстанции об исключительном случае с изложением доказательств сторон. Если исключительный случай неконституционности правового акта поднят судебной инстанцией по долгу службы, его следует мотивировать с изложением утверждений сторон и необходимых доказательств.

Ст. 11 Гражданского процессуального кодекса Республики Молдова предусматривает, что если в ходе процесса по делу судебная инстанция устанавливает, что правовая норма, которую следует при-

менить, противоречит положениям Конституции и изложена в нормативном акте, который, согласно Конституции, подлежит проверке на конституционность, рассмотрение дела приостанавливается и судебная инстанция вносит в Высшую судебную палату предложение обратиться в Конституционный Суд. Высшая судебная палата рассматривает предложение и, не высказываясь по нему, обращается в Конституционный Суд с представлением, оформленным в соответствии со ст. 39 Кодекса конституционной юрисдикции.

Уголовно-процессуальный кодекс, согласно ст. 10 абзац (2), предусматривает ту же процедуру для рассмотрения уголовных дел.

Следовательно, из положений указанных статей вытекает, что на конституционность одного закона, правовой нормы из какого-либо иного нормативного акта, которую надлежит применить к сторонам, можно сослаться только в случае рассматриваемого в судебном процессе дела, то есть всегда исключительным путем и никогда через возбуждение процесса.

Таким образом, судебная инстанция может принять решение, посредством мотивированного заключения о приостановлении судебного процесса. Безусловно, судебные инстанции должны со всей ответственностью выносить решение о приостановлении процесса с тем, чтобы исключить неоправданное затягивание разрешения дела из-за возникновения исключительного случая неконституционности. Безусловно, заключение должно быть мотивировано — либо судебная инстанция предлагает приостановить, либо отклоняет дело, поскольку при возникновении исключительного случая неконституционности закона или другого правового акта обжалование недопустимо.

Здесь нужно отметить, что исключительный случай неконституционности правовых актов является инцидентом, возникшим в ходе процесса перед судебной инстанцией, который заключается в оспаривании конституционной законности какого-либо положения закона или юридического акта, от которого зависит разрешение дела.

Любой из участников процесса может сослаться на исключительный случай неконституционности правового акта. Исключительный случай неконституционности правового акта, предметом которого является правовое положение, от которого зависит разрешение дела, является защитой по существу, а значит в процессуальном плане исключительный случай неконституционности правового-

го акта является исключением по существу, а не по процедуре. Можно утверждать, что исключительный случай неконституционности нельзя вписать в рамки процессуальных средств, присущих гражданскому делу или уголовному делу, и это истинно так, поскольку он является специфическим средством для конституционной юрисдикции по осуществлению контроля на конституционность. Отражение этого средства в рамках юрисдикционной процедуры судебной инстанции предполагает в обязательном порядке, но в качестве исключения, приобретение значения, присущего данной процедуре. На исключительный случай неконституционности правового акта, который носит публичный характер, так как является техническим средством проверки на конституционность, можно ссылаться в любое время, на любом этапе или стадии процесса.

В этом контексте можем выделить следующие особенности исключительного случая неконституционности правового акта:

а) на него можно сослаться только в судебной инстанции, без каких либо ограничений, однако правом обращения обладает только Высшая судебная палата, что, на наш взгляд, является концептуальной ошибкой законодателя:

б) исключительный случай неконституционности правового акта, возникший перед судебной инстанцией, является предсудебным вопросом, сводящимся к вопросу о конституционности закона, применяемого в деле;

в) поскольку исключительный случай неконституционности правового акта является случаем публичного порядка, на него может ссылаться любая из сторон или судебная инстанция по долгу службы, на любом этапе процесса — рассмотрения по существу, в апелляционном, кассационном порядке;

г) разрешение исключительных случаев неконституционности правовых актов является исключительной компетенцией Конституционного Суда путем осуществления контроля на конституционность закона или правовых актов, законность которых оспаривается. Субъектом с правом обращения в Конституционный Суд в данном случае является исключительно Высшая судебная палата;

д) решения Конституционного Суда имеют эффект только на будущее, что исключает, по определению, распространение эффекта подобных решений на аннулированные правовые положения, то есть

на прошлое, условие, основанное на положениях ст. 26 абзац 7 Закона о Конституционном Суде.

Исключительный случай неконституционности выражает органичную, логическую связь между вопросом о конституционности и существом главного спора. На него можно сослаться как на инцидент по инициативе сторон или по долгу службы судебной инстанции.

Главными элементами исключительного случая неконституционности являются:

— необходимость осуществления контроля конституционности;

— наличие треугольного соотношения между стороной, участвующей в процессе, права и интересы которой были ущемлены какой-либо неконституционной нормой, судебной инстанцией, к которой обращаются по поводу неконституционности, и Конституционным Судом, призванным разрешать исключительные случаи неконституционности;

— предмет исключительного случая неконституционности правового акта.

Из отмеченного в постановлении Конституционного Суда о толковании ст. 135 абзац (1) пункт г) Конституции Республики Молдова, из соотношения между стороной, участвующей в процессе, судебной инстанцией и Конституционным Судом, вытекает, что процедура разрешения исключительного случая состоит из двух фаз: первой, предварительного характера, в судебной инстанции, и второй, с характером конституционной юрисдикции, в Конституционном Суде.

Первая фаза состоит из возбуждения по инициативе сторон или судебными инстанциями по долгу службы исключительного случая неконституционности правового акта, приостановления рассматриваемого дела и обращения в Высшую судебную палату с предложением обратиться в Конституционный Суд. Первая фаза завершается обращением Высшей судебной палаты в Конституционный Суд.

Вторая фаза — это фаза конституционной юрисдикции, в распоряжение которой поступает обращение; она состоит из подготовительного этапа разрешения исключительного случая неконституционности правового акта, принятия к рассмотрению по существу с включением в повестку дня решения Конституционного Суда. Вторая фаза завершается рассмотрением обращения и вынесением постановления Конституционным Судом.

Может возникнуть вопрос: возможно ли возбуждение оспарива-

ния конституционности закона и правовых актов в каких-либо иных органах власти? Оспаривание конституционности закона или правовых актов возможно только в судебной инстанции. В любых иных органах, кроме судебной инстанции, презумпция конституционности закона не может быть поставлена под сомнение. Однако это не означает создание зоны неизменяемости закона. Поскольку, согласно ст. 20 Конституции, любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов, ни один закон не может ограничить доступ к правосудию. Стабильность закона также является одним из конституционных принципов, все граждане равны перед законом, а значит никто не выше закона. Поэтому, если только социальный конфликт на основании защиты определенных прав, свобод или законных интересов дошел до необходимости рассмотрения в судебной инстанции, то есть, если он не может быть разрешен иначе, как в судебных инстанциях, как последний выход, оправдано оспаривание самой конституционности закона, коль скоро нет иного способа разрешения этого конфликта, кроме толкования и применения инстанцией закона.

Еще один вопрос, требующий ответа при исключительных случаях неконституционности правовых актов, заключается в том, что происходит, если инстанция, перед которой возбужден исключительный случай неконституционности, откажется приостановить рассмотрение дела и внести в Высшую судебную палату предложение обратиться в Конституционный Суд для вынесения решения об его обоснованности или необоснованности?

Если инцидент по неконституционности возник в судебной инстанции по существу, а последняя мотивирует свой отказ приостановить процесс и ходатайствовать перед Высшей судебной палатой об обращении в Конституционный Суд для вынесения решения по исключительному случаю неконституционности соображениями, что судебный иск не основывается непосредственно на тексте, конституционность которого оспаривается, а на другом правовом положении, сторона, поднявшая вопрос об исключительном случае неконституционности, вправе повторить его, путем апелляционной жалобы, даже если в осуществлении этого пути не фигурируют и другие мотивы кассации.

Кроме того, если исключительный случай неконституционности

впервые возбужден в апелляционной инстанции, а последняя не принимает его, мотивируя отказ теми же соображениями, а именно, что судебный иск якобы не основывается непосредственно на тексте, конституционность которого оспаривается, а на другом правовом положении, сторона, сославшаяся на него, вправе повторить его в рамках кассационных мотивов, изложенных в кассационной жалобе, даже если в осуществлении этого пути не фигурируют и другие мотивы. Все это на том простом основании, что будучи исключительным случаем публичного порядка, он может возбуждаться на любой фазе процесса.

Следовательно, наличие спора является первостепенным условием для возбуждения в судебной инстанции исключительного случая неконституционности правового акта.

Несомненно, инстанция, в которой возникла ссылка на исключительный случай неконституционности правового акта, может мотивировать свой отказ различными правовыми и даже фактическими соображениями, однако, как мы указали выше, возбудившая его сторона вправе опротестовать меру инстанции в вышестоящих инстанциях предусмотренными законодательством способами опротестования, одновременно с обжалованием решения, вынесенного по делу.

Считаем, что правом обращения в Конституционный Суд должны обладать все судебные инстанции, а не только Высшая судебная палата. Это мнение основывается на том, что полномочия Конституционного Суда по разрешению исключительных случаев неконституционности правовых актов только по представлению Высшей судебной палаты ограничивает право остальных судебных инстанций обращаться в Конституционный Суд в процессе рассмотрения конкретных дел, что ограничивает независимость судов и противоречит ст. 116 абз. (1) Конституции Республики Молдова. Следовательно, на наш взгляд, не должно быть никаких ограничений, никаких различий между судебными инстанциями, следует признать право обращения в Конституционный Суд всех судебных инстанций — Высшей судебной палаты, Апелляционной палаты, трибуналов, судов.

Международная практика показывает, что в Австрии, Бельгии, Германии, Италии, Румынии, Испании и Турции судебные инстанции обладают правом обращения в Конституционный Суд в целях

разрешения исключительных случаев неконституционности, реализуя таким образом процедуру конкретного контроля конституционности нормативных актов. Как правило, единственным условием обращения судебной инстанции в Конституционный Суд является заключение, что закон, который надлежит применить, является неконституционным. Судебная инстанция приостанавливает рассмотрение дела до решения Конституционного Суда. Приостановление рассмотрения дела и обращение в Конституционный Суд по исключительным случаям неконституционности закона возможны по долгу службы или по представлению одной из сторон.

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ТОЛКОВАНИЕ КОНСТИТУЦИИ

И. Слиденко

Конституционализм — понятие, в которое вкладывают двусмысленный смысл: а) правление, ограниченное конституцией, политическая система, опирающаяся на конституцию и конституционные методы правления; б) политико-правовая теория, обосновывающая необходимость установления конституционного строя. А. Ф. Ховард, наряду с другими характерными чертами конституционализма, выделяет: а) применяемость конституции; б) претворение норм конституции через законодательство.

Анализируя эти положения, нетрудно проследить связь между конституционализмом и толкованием конституции. Если конституционализм есть правление, ограниченное конституцией, то основное назначение толкования конституции состоит в реализации ее норм, проведении их в жизнь, а значит, в содействии такому правлению. Орган-интерпретатор конституции — прежде всего, верховный ее исполнитель, а значит хранитель тех ценностей, которые она содержит, в том числе и принципа конституционализма. Таким образом, связь между толкованием конституции как видом практической деятельности и конституционализмом как объектом, на сохранение и поддержание которого эта практическая деятельность направлена — неоспорима.

В странах общего права, где превалирует представление о том,

что толкование конституции призвано поддерживать и сохранять баланс интересов государства (Р. Джексон), прослеживаемая связь между конституционализмом и толкованием конституции еще теснее, ибо толкование конституции практически выступает конституционным методом правления. Велика роль толкования конституции в период становления "правления, ограниченного конституцией", так как толкование выступает инструментом имплементации конституционной материи во все части регулируемого ею пространства. В связи с этим можно говорить о значительной роли толкования для государств молодой демократии, где конституционные методы правления, да и само правление, которое ограничивает конституция, проходят период становления и адаптации.

Если рассматривать конституционализм в динамике, то роль толкования конституции еще более повышается. Толкуя конституцию, орган-интерпретатор очень часто выходит за рамки юридической конституции, так как фактическая конституция находится в постоянном развитии и движении. Степень расхождения юридической и фактической конституции часто бывает достаточно большой. Толкование конкретизирует содержание конституционных норм, и в таких случаях уводит их от первоначального значения, а значит развивает конституцию, и, в свою очередь, конституционализм в целом.

Конституция — основа конституционализма, должна почитаться в качестве фундаментальной нормы, из которой вытекают все последующие, а значит ей должна быть обеспечена возможно более высокая степень стабильности путем создания затрудненной процедуры ее пересмотра (Г. Кельзен). В правовом государстве разрыв между конституцией и общественной практикой недопустим. Управлять государством и обществом возможно только на основе конституции в тех формах, теми методами, которые предусмотрены в ней. Обновление и соблюдение конституции составляют две стороны единого конституционного процесса. Это исходная позиция для преодоления отставания конституции. К чему ведет обновление через постоянные поправки конституции? Рушится авторитет права, возникает угроза несогласованности и противоречивости в системе норм конституции, так как вносятся "лоскутные" изменения и дополнения. Толкование — способно без потерь модернизировать и приспосабливать основной закон к изменению жизненных реалий. Здесь

следует учесть опыт стран, которые таким путем многие годы преодолевают отставание конституции без ее изменения (США).

В принципиальном смысле должно иметь в виду то обстоятельство, что в процессе толкования всегда идет речь об обеспечении совпадения юридической и фактической конституции. Толкование конституции — основа фактической конституции, но в любом случае непротиворечие писаной конституции должно соблюдаться. Соответствие фактической конституции юридической — основной критерий адекватности интерпретации последней и непереносимое условие реализации функции конституции по рационализации организации и функционирования социума, стабилизации институтов конституционного строя, а значит проведение в жизнь теории конституционализма, осуществление ее на практике.

Таким образом, имеется конструктивный потенциал и смысл в утверждении о том, что толкование конституции выступает в качестве инструмента поддержки "правления ограниченного конституцией" и, следовательно, оно является составной и объективно необходимой частью этого правления.

ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО СОДЕРЖАНИЯ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ ШВЕЙЦАРСКОЙ КОНФЕДЕРАЦИИ

В. Матиенко

Универсализация комплекса демократических принципов и институтов, образующих основу современного конституционализма — главная тенденция конституционного развития в современном мире.

На этом фоне особый интерес вызывает конституционная реформа в Швейцарии, государстве, которое олицетворяет символ демократии и в котором, до недавнего времени, действовала Конституция, принятая еще в XIX веке. За свою историю Швейцарская конституция 1874 года неоднократно подвергалась порционной ревизии, и к 1985 году в этот акт были включены 52 новые статьи, а 54 статьи были отменены или изменены (из них 39 — один раз, 9 — дважды, 3 — трижды, 3 — пять раз). В результате первоначальный текст Конституции утратил свое единство.

Конституция Швейцарии была полностью пересмотрена 18 декабря 1998 г., а в апреле 1999 г. получила одобрение в ходе референдума и вступила в силу 1 января 2000 г.

Текст новой Конституции состоит из 6 титулов, которые включают от 1 до 4 глав, которые, в свою очередь, состоят из разделов. В разделы объединяются статьи, нумерация которых продолжается из раздела в раздел. Собственно текст Конституции состоит из 196 статей.

Новая Конституция Швейцарии представляет собой синтез традиций и современных тенденций развития общества и государства. Начинаясь со слов "Во имя Бога Всемогущего" Преамбула Конституции отражает влияние религии в гражданском обществе, в котором 97% считают себя приверженцами той или иной религиозной конфессии. При этом ст. 119-120 Конституции регламентируют трансплантацию органов и клонирование, а более 20 статей регулируют отношения в сфере экологии.

Конституция определяет главные цели и задачи Швейцарской Конфедерации — защита свободы и прав народа, охрана независимости и безопасности страны (ст. 2).

Конституция сохранила исторически сложившееся название государства "Швейцарская Конфедерация", хотя по форме государственного устройства Швейцария является федеративным государством. Изменились количество и статус субъектов Федерации — вместо существовавших ранее 23 кантонов и 3 полукантонов ст. 1 Конституции декларирует существование 26 кантонов: Цюрих, Берн, Люцерн, Ури, Швиц, Обвальден, Нидвальден, Гларус, Цуг, Фрибург, Золотурн, Базель-город, Базель-сельский, Шафхаузен, Аппенцель-Иннерроден, Аппенцель-Аусерроден, Санкт-Галлен, Граубюнден, Ааргау, Тургау, Тессин, Ваадт, Валлис, Нейенбург, Женева и Юра. Каждый из кантонов обладает собственной конституцией, которая принимается путем референдума (ст. 51).

В титуле 3 появилась отсутствующая в старой Конституции глава о распределении компетенции между Федерацией и кантонами. Швейцарский правовед Альфред Хубер в справочнике о государственном устройстве страны и трактовке официальных терминов неоднократно подчеркивает: в современном государственном праве Швейцарии суверенитет кантонов следует понимать не в буквальном смысле, а как "автономию равноправных членов союза".

Конституция определяет исчерпывающий перечень задач, исполнение которых возложено на Федерацию, а также круг вопросов, требующих унифицированного регулирования — наглядное воплощение идеи конституционного ограничения власти федерального центра (ст. 42).

Система распределения законодательных и исполнительных функций между федерацией и кантонами включает четыре уровня полномочий. К первому относятся вопросы, по которым законодательные и управленческие функции находятся целиком в ведении федеральных органов; второй охватывает сферу деятельности кантонов; третий — вопросы, по которым общие принципы и рамки деятельности определяются федеральными законами, а конкретные формы их реализации и способы контроля за соблюдением этих законов оставлены в ведении кантонов; четвертый — охватывает те сферы деятельности, в которых могут сочетаться правотворческие и исполнительные функции как федеральных, так и кантональных властей.

Взаимоотношения Федерации и кантонов строятся на принципах поддержки и взаимодействия, уважения, правовой и административной помощи. Споры между кантонами или между кантонами и Федерацией должны по возможности разрешаться путем переговоров и посредничества.

В кантонах действует федеральное право и право кантонов. Нормы федерального права обладают наивысшей юридической силой. Федерация следит за соблюдением кантонами федерального права. При этом Федерация предоставляет кантонам максимум свободы в формировании правовой базы, учитывая исторические, демографические, лингвистические особенности отдельных кантонов.

Кантоны могут заключать между собой договоры и создавать организации и объединения для достижения каких-либо региональных интересов. Договоры между кантонами не должны противоречить нормам федерального права и интересам Федерации, а также правам других кантонов. Их содержание в обязательном порядке доводится до сведения Федерации. Она может являться субъектом таких договоров в рамках своих полномочий.

Конгломерат четырех культур и этносов в государстве, в котором 75,5% населения является носителем немецкого языка, 20,1% французского, 4% — итальянского, 1% — ретороманского — обусловил закрепление в ст. 4 статуса государственных за этими 4 языками.

В новой Конституции Швейцарии появился специальный раздел о правах и свободах, в котором отражены как существующие международно-правовые стандарты в области прав человека, так и высокий уровень социальной защиты граждан Швейцарии. Эти права признаются и за гражданами Швейцарии, постоянно проживающими за пределами страны (ст. 40). Особое внимание уделено в новой Конституции равноправию женщин и мужчин. Связано это с тем, что в Швейцарии дольше, нежели во всех европейских странах женщины подвергались дискриминации (лишь в 1989 г. Федеральный суд закрепил за жительницами кантона Аппенцель-Иннерроден политические права). В соответствии со ст. 8 мужчина и женщина являются равноправными. Закон заботится об их юридическом и фактическом равенстве прежде всего в семье, при получении образования и на работе. Мужчина и женщина имеют право требовать равную зарплату за равноценную работу. Эта норма-декларация отразилась на тезаурусе Конституции. Так, в ст. 152 используются термины "президент" и "президент-женщина", "вице-президент" и "вице-президент-женщина", в ст. 40 "граждане" и "гражданки". Права и свободы граждан регулируются на двух уровнях — на уровне Федерации и кантонов. Федеральная Конституция не содержит исчерпывающего перечня прав и свобод. Однако в ней четко определен круг прав и свобод, который не может быть ограничен ни при каких обстоятельствах (ст. 36). Ст. 10 Конституции признает жизнь человека наивысшей ценностью и запрещает смертную казнь.

В области социальных прав конституционное законодательство значительно опережает аналогичные законоположения в других странах. Конституция Швейцарии предусматривает различные виды социального страхования, большая часть которых общеобязательна: страхование престарелых, одиноких и инвалидов; страхование материнства; страхование на случай болезни или от несчастного случая; профессиональное страхование; страхование по безработице. Необходимо при этом отметить, что Конституция устанавливает обязанность работодателя компенсировать работникам до 50% от суммы страховых взносов. Конституция определяет основные источники финансирования многочисленных государственных программ страхования — налоговые поступления от реализации алкогольных и табачных изделий, организации и проведения азартных игр (п.5 ст. 112).

Большинство конституций, принятых в зарубежных государствах в первой половине XX века, ограничивалось, как правило, регулированием двух аспектов общественной жизни: организация власти и основные права личности. Современное, экономически развитое государство — Швейцария придает важнейшее значение закреплению в Конституции принципов правового регулирования экономики. Этому посвящены разделы "Общественное производство и автотранспорт" и "Экономика", глава "Финансовый порядок" титула III новой Конституции. Государство стремится обеспечить высокий жизненный уровень каждого члена общества. Достигается это различными методами: поощрением инвестиций в жилищное строительство (ст. 108), созданием компенсационных семейных касс для многодетных семей (ст. 116), предоставлением налоговых льгот учреждениям, оказывающим услуги молодежи и нетрудоспособным (ст. 111).

Закрепляя принципы социально-экономической структуры общества в условиях рыночной экономики, новая Конституция Швейцарии провозглашает использование богатств общества в общих целях, развитие всех отраслей экономики, особое внимание к горным районам с целью повышения уровня их развития. Раздел 7 главы 2 и глава 3 титула III новой Конституции Швейцарии основаны на концепции "социальной функции частной собственности", ее служению не только собственнику, но и обществу.

Конституция устанавливает многообразие форм собственности и их равноправие. Все виды собственности подлежат однотипному правовому регулированию и одинаковой правовой защите. Ст. 26 гласит: "Собственность гарантирована".

Рыночная экономика неразрывно связана с конституционным принципом свободы предпринимательской деятельности. Конституция не допускает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст.ст. 96, 100).

Рыночная модель исходит из принципа свободы и саморегулирования экономики (ст.ст. 27, 94). Однако опыт показывает, что использование лишь метода саморегулирования сопряжено с определенными издержками, особенно в социальном плане. Этот метод нуждается в корректировке, в государственном воздействии. Для этого у Федерации имеются мощные экономические рычаги: перераспределение бюджета (ст.ст. 85, 129), установление налоговых льгот

и других поощряющих мер для капиталовложений в те отрасли, которые необходимо развивать ускоренными темпами, например, в жилищное строительство (ст. 108), создание в интересах всей страны или ее отдельных регионов предприятий (ст. 81), воздействие протекционистскими мерами на конъюнктуру рынка для предотвращения повышения цен (ст. 100).

Конституция Швейцарии, отражая современные техногенные процессы и достижения науки, впервые среди основных законов государств содержит новеллу — статьи 119 и 120, в которых закрепляются права и условия ограничения прав человека, а также обязанности человека в сфере генной инженерии и имплантации органов. Данные статьи тщательно регламентируют все виды клонирования и вмешательства в человеческий зародыш и эмбрион. Они устанавливают запрет на внесение нечеловеческого зародыша в человеческий зародыш и на их скрещивание. Конституция запрещает имплантацию с целью надления ребенка определенными качествами или в исследовательских целях. Оплодотворение мужских сперматозоидов вне организма женщины допускается только при условиях, определенных законом. Разрешается развивать такое количество мужских сперматозоидов вне организма женщины до состояния эмбриона, которое возможно ей сразу имплантировать. Конституция запрещает создание банков эмбрионов и все виды суррогатного материнства, торговлю человеческими зародышами и продуктами из эмбрионов. Тело человека может быть подвергнуто исследованию при условии дачи им на это согласия или если это предписывает закон. Конституция гарантирует каждому лицу доступ к сведениям о своем происхождении. Данные законоположения распространяются и на зародыши и тела животных, растений и других микроорганизмов. Деятельность в сфере генных технологий должна осуществляться с учетом безопасности человека, животных и окружающей среды и защиты генетического многообразия животного и растительного мира. Государственная политика в сфере генной инженерии свидетельствует о признании неэффективности запретов и фискальных мер, влекущих появление нерегулируемого "черного рынка".

Предметом правового регулирования более 20 статей Конституции являются экологические права. Конституция декларирует экологические права и защищает интересы всего населения Швейцарии

и отдельных его членов, также она предусматривает специальные экологические режимы для отдельных местностей. Так, особой опеке Федерации подлежит альпийская область Швейцарии (ст. 84). Федерация ограничивает нагрузку транзитного движения, запрещая повышать пропускную способность транзитных дорог в Альпийской области. Исключением в этом ограничении пользуются объездные дороги, которые разгружают населенные пункты от транзитного движения. Транзит грузов через Альпы осуществляется только по железным дорогам. Подобный пример бережного отношения со стороны государства к экологии местности, подверженной наиболее интенсивному хозяйственному использованию назидателен для таких стран как Украина, Венгрия, Словакия и других государств, на территории которых расположены подобные экосистемы.

Среди конституционных обязанностей наиболее четко сформулирована в ст. 58 военная обязанность мужчин-швейцарцев, содержанием которой является служба в вооруженных силах, построенных по милиционному принципу или прохождение альтернативной гражданской службы. Лица, которые не прошли ни военную, ни гражданскую альтернативную службу обязаны заплатить налог (ст. 59). Численность личного состава вооруженных сил Швейцарии, которая не входит ни в один военный блок, в мирное время составляет 13000 человек, в военное время эта численность может быть доведена до 565000 человек. По мнению Адольфа Оги, возглавлявшего в 1996 году военный департамент, всякая профессиональная армия представляет своего рода "государство в государстве", а такая ситуация противоречит швейцарскому демократическому идеалу.

Политические права на федеральном уровне предоставляются всем дееспособным гражданам, достигшим 18-летнего возраста (ст. 136). В кантонах возрастной ценз для участия в решении вопросов кантонального значения колеблется от 18 до 21 года, кроме того, кантонами может быть предусмотрен трехмесячный испытательный срок с момента поселения в кантоне для предоставления права голоса при решении вопросов кантонального и коммунального значения для лиц, недавно принятых в гражданство (ст. 39).

В Швейцарии широко практикуются на федеральном, кантональном и общинном уровнях такие институты непосредственной демократии как различные виды референдумов (ст.ст. 51, 140, 141, 165),

народные инициативы (ст.ст. 138-139), опросы мнения (ст. 147). Очевидно, что институты непосредственной демократии обладают рядом достоинств: предоставляя избирателям возможность самим высказываться по поставленным вопросам, служат просвещению населения, позволяют гражданам предлагать новые идеи органам власти, способствуют развитию местного самоуправления и укреплению позиций кантонов.

В целом Конституцию Швейцарии отличает широкий, по сравнению с конституциями других государств, спектр вопросов, подлежащих конституционному регулированию. При этом нормативная регламентация одних вопросов отличается декларативностью и "поверхностным" характером норм, других — наоборот — скрупулезностью правовой регламентации. Еще одной отличительной чертой новой Конституции Швейцарской Конфедерации является обилие бланкетных норм.

Будучи старейшим в Европе федеративным государством, в котором никогда не существовала монархическая форма правления, Швейцарская Конфедерация бережно сохраняет основы демократии и федерализма, заложенные 700 лет назад.

АКТЫ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ КАК ИСТОЧНИК МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА В УКРАИНЕ И В США

Н. Мишина

Правовое положение института местного самоуправления в Украине определяется Конституцией и иными нормативными актами; в США — конституциями и законодательством штатов и по некоторым вопросам — Конституцией и законодательством федерации. Вследствие этого акты органов конституционного правосудия занимают одно из ведущих мест в иерархии источников муниципального права.

Институт конституционного правосудия возник в США в 1803 г. Он закреплен в тексте решения по делу Мэрбери против Мэдисона: "суд заседает для того, чтобы применять предписания конституции

так, как он их понимает, и может отменять акты конгресса, противоречащие верховному праву". Джон Маршалл, сформулировавший это решение на основе теоретических разработок, в том числе работ А. Гамильтона, "создал и закрепил дополнительное полномочие, которое с тех пор принадлежит судам" — в США конституционное правосудие осуществляют суды общей юрисдикции. Суды штатов могут рассматривать иски о неконституционности ряда нормативных штатов и федерации; высшей инстанцией по делам о несоответствии актов штатов Конституции США являются верховные суды штатов, несоответствии актов федерации Конституции США — Верховный Суд США.

В Украине единственным органом конституционной юрисдикции является Конституционный Суд Украины — континентальная система права повлекла за собой заимствование не американской, а возникшей в начале XX века европейской модели конституционного правосудия. Несмотря на существенные отличия в организации конституционного правосудия в Украине и в США, цель деятельности органов, осуществляющих его, едина — гарантирование верховенства Конституции как Основного Закона на всей территории государства. Изучение американского опыта представляется целесообразным для заимствования ряда апробированных идей — в настоящее время все большее число государств отходят от традиционного следования либо европейской, либо американской модели конституционного правосудия, комбинируют их, стремясь смягчить недостатки одной при помощи преимуществ другой.

В настоящее время функционирование Конституционного Суда Украины, безусловно, содействует более эффективной реализации прав местного самоуправления и приведения источников муниципального права в соответствие с Конституцией. Органы местного самоуправления, помимо иных лиц, являются субъектами права на конституционное представление по вопросам дачи заключения Конституционным Судом.

Однако, они не наделены правом на подачу конституционного представления по вопросам принятия решения Конституционным Судом, — правом, которым обладает Президент Украины, не менее 45 народных депутатов Украины, иные органы и должностные лица. Например, конституционное производство по "делу о местном самоуправлении" было начато не по ходатайству органов местного самоуправле-

ния, а по инициативе 46 народных депутатов Украины. Американские исследователи трактуют это как "характерное для некоторых стран Восточной Европы сужение круга субъектов, имеющих право обращаться в органы конституционного правосудия с просьбой о признании нормативных актов не соответствующими национальной конституции", называя обладающую этим правом группу лиц "классом фаворитов". Кроме того, представляется, что существующее ограничение ставит в неравное положение органы двух ветвей публичной власти в Украине — государственной и самоуправленческой.

Американская модель лишена указанного недостатка — органы местного самоуправления имеют право обратиться в суд с просьбой вынести решение о соответствии Конституции США законодательства штата либо федерального законодательства в связи с наличием конкретного дела, либо инициировать такое рассмотрение после начала производства по делу (даже если не являются истцами).

К недостаткам американской модели конституционного правосудия традиционно относят: связанность суда при разрешении конституционных вопросов обстоятельствами рассматриваемых им дел, длительность судопроизводства, обязывающий характер принимаемых решений лишь для сторон в конкретном деле. Последнее утверждение представляется ошибочным. Общеизвестно, что в странах с англосаксонской системой права судебный прецедент признается источником права, — думается, неверно говорить об обязывающем характере принимаемых решений исключительно для сторон в конкретном деле.

Основным достоинством института конституционного правосудия в США является его доступность, децентрализованный характер. Однако, это влечет за собой повышение вероятности отсутствия у судей, рассматривающих дела, надлежащей компетенции; увеличивает нагрузку на Верховный Суд США и верховные суды штатов. Тем не менее, эти недостатки компенсируются тщательным надзором за соответствием Конституции США федерального законодательства и законодательства штатов, и предоставлением более широкому кругу лиц, в том числе органам местного самоуправления, возможность оспаривать конституционность нормативных актов в случае возникновения конкретной проблемы на практике.

Для совершенствования механизмов защиты прав и интересов местного самоуправления в Украине органами конституционного право-

судия, основываясь на длительном успешном применении в США и с обязательным учетом национальных особенностей, представляется целесообразным: введение органов местного самоуправления и их должностных лиц в число субъектов права на конституционное представление по вопросам принятия решений Конституционным Судом Украины; так как предоставление органам местного самоуправления указанного права существенно повысит загруженность Конституционного Суда Украины, — увеличить количество судей и изменить порядок конституционного производства, а в перспективе — рассмотреть вопрос об увеличении числа органов конституционной юрисдикции в целях еще большего расширения круга лиц, имеющих право обращаться в них за защитой своих прав и законных интересов.

КОНСТИТУЦИЯ УКРАИНЫ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

А. Некрасов

В тексте Конституции Украины имеется ряд статей, которые характеризуют украинское общество как гражданское. В то же время ориентация Основного Закона на установление гражданского общества выражена недостаточно определенно. В статье первой Конституции государство характеризуется как демократическое, социальное и правовое. Но таковым оно становится лишь в том случае, когда общество вырастает в своем развитии до уровня гражданского.

Конституция должна предусматривать передачу части функций центральных органов государства органам местного самоуправления. Такая передача особенно актуальна в области духовной жизни. Сосредоточение в центре функций управления духовной жизнью приводит к нивелированию культур различных этнических групп и регионов. Общество оказывается в роли статиста, с которым обычно не считаются. Примером тому является очередная (которая по счету?) "реформа" школьного образования. Не считая нужным даже посоветоваться с населением, не оставляя ему выбора альтернативных форм обучения, чиновники механически переносят зарубежный опыт на чуждую ему почву. Новая "реформа" через 15-20 лет неизбежна.

Конституция должна зафиксировать круг вопросов, по которым

органы местного самоуправления принимали бы решения в последней инстанции. Ведь, собственно, с этого момента и начинается местное самоуправление, которое не является просто "нижним этажом" управленческой пирамиды. На уровне местных органов государство контактирует с населением, что придает особую сложность процессу управления. Управление — это всегда самоуправление в отличие от исполнения решений вышестоящих органов. Для установления подлинного самоуправления необходимо устранение управленческой вертикали в отношении вопросов местного значения.

В Конституции отсутствует определение государственного языка, что создает возможность спекуляций в языковой проблеме со стороны некоторых политических сил. Государственный язык — это язык государства и части населения. Он выражается в трех моментах: 1) на государственном языке работает государственный аппарат; 2) на государственном языке ведется документация государственных органов; 3) на государственном языке государство обращается к населению. Никаких иных моментов понятие государственного языка не содержит.

Принцип свободы совести Конституцией должен быть распространен не только на религию, но и на язык. Право национальной идентификации и выбора языка общения — неотъемлемое право человека и гражданина. Государство должно быть лишено Конституцией права вынуждать или принуждать гражданина сужать круг возможностей пользования родным языком. Социологические опросы недвусмысленно свидетельствуют о протесте населения против перевода граждан на один язык общения.

Выборность руководителей всех уровней в сфере государственной собственности соответствует идеалу гражданского общества и она должна быть зафиксирована в Конституции. При прочих равных обстоятельствах выборность уменьшила бы проявления чванства, бюрократизма, злоупотребления властью. Зависимость руководителей не только от верхов, но и от низов сблизит возможности участия в управлении как верхов, так и низов. Данные социологических опросов показывают зависимость отношения к выборности от социального статуса руководителя: чем выше статус руководителя, тем меньше желания быть избранным.

Из Конституции следовало бы исключить норму, согласно кото-

рой любое избранное должностное лицо имело бы возможность избираться на второй срок подряд. Действующее должностное лицо имеет большой перевес перед другими кандидатами: оно может использовать в предвыборной борьбе государственный аппарат, государственные средства массовой информации и, возможно, даже государственные финансы. Устранение же указанной нормы поставило бы всех кандидатов, в том числе и кандидатов в народные депутаты, в равные условия предвыборной борьбы.

ХАРАКТЕР (ВИДЫ) ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

А. Крусян

Развитие современного конституционализма неразрывно связано с совершенствованием и эффективизацией осуществления публичной власти на уровне местного управления. Последнее невозможно без совместной деятельности, консолидации усилий органов публичной власти — государственных и самоуправленческих. Только в этих условиях возможно демократическое, децентрализованное управление территориями, что является одним из приоритетных направлений функционирования системы конституционализма.

Системное толкование норм Конституции Украины, Закона Украины "О местных государственных администрациях" от 9 апреля 1999 г. (далее: Закон о местных государственных администрациях), а также Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21 мая 1997 г. (далее: Закон о местном самоуправлении) позволяет сделать вывод о том, что в процессе осуществления взаимодействия, между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления возникают определенные структурные связи. В зависимости от их типа можно выделить координационный, субординационный и реординационный виды взаимодействия, каждый из которых обладает отличительными свойствами, особенностями, т.е. характером.

Местные государственные администрации и органы местного самоуправления при осуществлении собственных компетенций пол-

ностью автономны и независимы друг от друга, что предполагает координационные и реординационные структурные связи при осуществлении ими совместной деятельности, а следовательно, два самостоятельных вида взаимодействия — координацию и реординацию. При реализации делегированной сферы компетенции (выполнении органами местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти, а также — при осуществлении областными и районными местными государственными администрациями полномочий, делегированных им соответствующими советами), эти органы взаимно подконтрольны и подотчетны, что влечет возникновение между ними субординационных структурных связей, а также специальный вид реординационных структурных связей, то есть субординацию и специальную реординацию как отдельные виды взаимодействия.

Координация как вид взаимодействия характеризуется тем, что устанавливается, как правило, между несоподчиненными органами. Она основывается на взаимной заинтересованности в целесообразных, совместных действиях равноправных органов.

Наличие единой цели, для достижения которой рассматриваемые органы вступают в координационное взаимодействие, является одним из отличительных признаков этого вида взаимодействия органов, обладающих самостоятельной компетенцией, организационно не взаимосвязанных. Во-вторых, координация предполагает четкое разделение процесса совместной деятельности между этими органами. Если при невзаимосвязанной (индивидуальной) деятельности каждый из органов осуществляет действия, не зависящие от действий другого, то в данном случае они взаимообусловлены, поскольку должны реализовываться согласованно, одновременно или в строгой последовательности как функционально различные компоненты единого комплекса действий. В-третьих, важной отличительной особенностью координационного взаимодействия рассматриваемых субъектов местного управления является наличие третьего субъекта — координатора, который непосредственно координирует их совместную деятельность. Полномочия координирующего субъекта (координатора), в основном, носят организационный характер. Принимаемые им решения, по согласованию совме-

стных действий органов, деятельность которых координируется, являются рекомендательными, но подлежат обязательному рассмотрению.

Отличительными чертами субординационного взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления является то, что оно осуществляется в делегированных сферах компетенции, а также предполагает функциональное подчинение, право утверждения проектов документов, подконтрольность и подотчетность.

Конституция Украины устанавливает, что рассматриваемые органы взаимно подотчетны и подконтрольны при осуществлении делегированных полномочий (ч.6 ст. 118; ч.4 ст. 143).

Отношения подотчетности присутствуют между местными государственными администрациями и областными, районными советами в исполнении программ социально-экономического и культурного развития, районных, областных бюджетов (ч.1 ст. 72 Закона о местном самоуправлении). Отношения подконтрольности возникают между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при осуществлении последними полномочий органов исполнительной власти (ч.4 ст. 143 Конституции). Местные государственные администрации в части полномочий, делегированных им районными и областными советами, не только подотчетны, но и подконтрольны соответствующим советам (ч. 3 ст. 34 Закона о местных государственных администрациях).

При взаимодействии органов местного управления (самоуправления) возможны три основные типа реординации: реординация как "обратное упорядочение" — возникает при осуществлении делегированных полномочий, когда подотчетный и подконтрольный орган имеет реальную возможность влиять законодательно закрепленными способами на органы, которым они подотчетны и подконтрольны (ч.4,5 ст.34 Закона о местных государственных администрациях, ч. 4 ст.71, ч. 10 ст.59 Закона о местном самоуправлении и др.); корреляционная реординация — возникает, когда при осуществлении собственных полномочий местными государственными администрациями могут быть затронуты интересы местного самоуправления (ч.3 ст.71 Закона о местном самоуправлении, ч.2 ст.35 Закона о местных государственных администрациях); инициатив-

ная реординация — опосредует реординационные связи, возникающие по инициативе органов местного управления (самоуправления) по вопросам, затрагивающим их интересы, но разрешение которых входит в компетенцию иных местных органов. Так, например, инициативная реординация возникает в случаях, когда: советы всех уровней вносят предложения в соответствующие государственные органы об объявлении природных и других объектов, имеющих экологическую, историческую, культурную или научную ценность, памятниками природы, истории или культуры, которые охраняются законом, а также вносят в соответствующие органы предложения по вопросам, связанным с созданием специальных свободных и других зон, изменениями в статусе этих зон (чч.37, 46 ст.26; чч. 24,25 ст.43 Закона о местном самоуправлении); исполнительные органы сельских, поселковых, городских советов вносят в соответствующие органы исполнительной власти предложения к планам и программам строительства и реконструкции объектов на соответствующей территории (ч.3 ст.31 Закона о местном самоуправлении); исполнительные органы сельских, поселковых, городских советов вносят представления в соответствующие органы о привлечении к ответственности должностных лиц, если они игнорируют законные требования и решения советов и их исполнительных органов, принятые в пределах их полномочий (ч.3 ст.38 Закона о местном самоуправлении).

Проблема взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления является одной из важнейших для становления современного конституционализма. Тенденцией его развития на современном этапе является активизация и интенсификация мер административной и муниципальной реформ, что предполагает теоретические и научно-прикладные наработки по этому вопросу, а также проверку на реализуемость нормативных и институциональных средств взаимодействия в системе местного управления Украины.

СТАНОВЛЕННЯ КОЛЕКТИВНИХ ФОРМ СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМІ

М. Баймуратов

Становлення в Україні системи місцевого самоврядування — є не тільки свідомим формуванням правової держави, а й важливішим чинником сучасного українського конституціоналізму. В сучасних умовах в межах локальної демократії формуються та діють багато демократичних форм функціонування органів місцевого самоврядування, однією з них є колективна діяльність місцевих рад у рамках муніципальних асоціацій.

Утворення муніципальних асоціацій (спілок), які включають на добровільній основі органи місцевого самоврядування України різних рівнів, є виявом їхньої загальної правосуб'єктності і переконливим свідченням їхнього потужного інтеграційного потенціалу, що є характерною рисою як самих територіальних громад, що виступають первинними суб'єктами місцевого самоврядування, так і органів місцевого самоврядування, що вони формують.

Утворення муніципальних спілок в Україні має свою історію. Ще в 1905 р. учасники коаліційного з'їзду земських і міських громадських діячів, що відбувся у Харкові, направили російському імператорові послання, в якому, відстоюючи розвиток і підтримку місцевого самоврядування, виступали за необхідність співробітництва міських управ. За два роки до цієї події професор А. К. Погорелко, який обирався главою Харківської міської управи з 1900 по 1912 р., визначив, що метою співробітництва міських управ є "...розроблення найбільше сприятливих умов спільного життя, прагнення зробити це життя прекрасним, змістовним, більш культурним".

Утворення об'єднань на базі місцевого самоврядування вже в той час було предметом конфлікту з центральною владою. Земства і думи неодноразово клопотали перед нею про проведення об'єднуючого З'їзду, але дозволу не одержали. Проте, незважаючи на це, ще з 70-х років XIX сторіччя такі збори проводилися нелегально. Їх ініціаторами виступали Харківська, Чернігівська, Херсонська, Одеська і Київська губернії. На цих зборах розглядалися законопроекти про народне представництво, питання про права людини і громадя-

нина, національностей, децентралізацію управління, утворення муніципальних банків та ін. По суті, муніципальні спілки, навіть нелегального характеру, вже тоді були прогресивними інституціями, що виступали за подальшу демократизацію товариства за допомогою розвитку й удосконалювання місцевого самоврядування.

У законодавстві про місцеві Ради депутатів трудящих і Ради народних депутатів радянського періоду утворення муніципальних спілок не було передбачено. Це пояснювалося не тільки небажанням центральної влади мати конкурентів на місцях, але й тим, що місцеві Ради в той період були органами державної влади на місцях, по суті, виступаючи її додатками.

Перше згадування про муніципальні асоціації з'явилося в законодавстві незалежної України про місцеве самоврядування. Але у ст. 1 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування" від 26 березня 1992 р. термін "муніципальні асоціації (спілки)" не використовувався, у ньому був його синонім — "асоціація органів місцевого самоврядування".

Відсутність поняття асоціації органів місцевого самоврядування в профільному законодавстві дозволяла скористатися аналогією закону і на підставі ч. 1 ст. 3 Закону України "Про підприємства в Україні" від 27 березня 1991 р., що регламентує види об'єднань підприємств, давала можливість виділити основні типологічні характеристики такої асоціації як добровільного об'єднання, утвореного з метою постійної координації спільної діяльності вхідних у нього суб'єктів.

Логічний аналіз політико-правових основ інтеграційних процесів у системі органів місцевого самоврядування України в контексті утворення муніципальних спілок (асоціацій органів місцевого самоврядування) давав можливість виділення ряду чинників, що мали потребу в науковому і нормативно-правовому обґрунтуванні. До них, насамперед, відносилось те, що положення ч. 5 ст. 1 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування", яке закріплювало право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації, інші форми добровільних об'єднань з метою більш ефективного здійснення своїх прав і обов'язків, носило в основному декларативний характер у зв'язку з відсутністю положень правового і процесуального характеру, що їх конкретизують. Ст. 3 згаданого Закону, закріплюючи основні принципи

місцевого самоврядування, відносила до них принцип взаємодії органів місцевого самоврядування з трудовими колективами, громадськими організаціями і рухами, тобто з різними асоціаціями громадян, але не закріплювала таку взаємодію між органами місцевого самоврядування, що діють у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Це обмежувало можливості реалізації інших основних принципів місцевого самоврядування, закріплених у цьому законі. Наприклад, принципів з'єднання місцевих (локальних, субрегіональних, регіональних) і державних інтересів і оптимальної децентралізації (взаємовідносини органів місцевого самоврядування з державою по вертикалі), а також принципу реального управління територією (взаємовідносини органів місцевого самоврядування з державою по вертикалі і з іншими органами місцевого самоврядування, розташованими в межах даної й інших адміністративно-територіальних одиниць, по горизонталі). Крім того, не була передбачена чинним законодавством України організація муніципальних спілок (асоціацій), що мають метою міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування.

Становлення і розвиток в Україні системи місцевого самоврядування узгоджується з принципом поділу влади в правовій державі і відповідає класичному тлумаченню самоврядування, суть якого визначається природним правом територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках законів і власних матеріально-фінансових можливостей. Проте, закріплюючи юридично принцип місцевого самоврядування як загальний, законодавство України в той самий час не містило приватного, інституціонального принципу самоврядування, що передбачав можливість органів місцевого самоврядування, розташованих на різних територіях (у межах держави і за її межами), контактувати і співробітничати між собою, що в умовах правової держави при реалізації основного принципу діяльності управлінських структур "дозволено тільки те, що закріплено в законі" щодо таких контактів фактично дорівнювалося їх забороні.

Проте слід зазначити, що організуючі імпульси з боку політичного керівництва держави з широкого кола проблем, які торкаються інтересів місцевого самоврядування, зокрема таких, як питання підвищення економічної самостійності міст і регіонів, переносу акценту реформування економіки на регіонально-локальний рівень, реалізації

на території України економіко-правових експериментів з вираженою децентралізованою орієнтацією і легалізацією можливостей становлення локально-регіональних ринкових структур (утворення територій з особливим статусом), оперативно помічалися органами місцевого самоврядування різних рівнів і змусили їх об'єднуватися у спілки (асоціації) в явочному порядку. В основі такого об'єднання лежала єдина мотивація — бажання активізувати проведення реформ з метою виходу з кризи і прагнення знайти велику економічну самостійність у цьому процесі. Причому слід зазначити, що будь-яка протидія центральній владі цим інтересам тільки посилювала інтеграційні процеси у системі місцевого самоврядування.

Фактична діяльність асоціацій органів місцевого самоврядування, їхня активна участь у реалізації програми економічних реформ привели законодавця до необхідності юридикації сформованих реалій, по-перше, шляхом легалізації утворення таких асоціацій, а по-друге, правової регламентації основних напрямів їхньої діяльності і порядку їх утворення. Так, у ч. 1 ст. 15 Закону України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні" вже було закріплене право органів місцевого самоврядування на об'єднання в асоціації й інші форми добровільних об'єднань з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад. Тут же було встановлено, що такі форми добровільних об'єднань підлягають реєстрації, відповідно до законодавства, в органах Міністерства юстиції України. Отже, була закріплена правосуб'єктність органів місцевого самоврядування України у сфері утворення внутрішньодержавних форм їх добровільного об'єднання.

У ч. 2 ст. 15 Закону України від 21 травня 1997 р. закріплюється міжнародна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування України й їхніх асоціацій — цим суб'єктам у законодавчому порядку надане право на входження у відповідні міжнародні асоціації, інші добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Зазначені вище положення Закону України від 21 травня 1997 р. цілком відповідають положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. — найважливішого документа, що містить міжнародні стандарти становлення і функціонування місцевого самоврядування, який було прийнято Радою Європи і ратифіковано у даний час 38 державами — членами цієї орган-

ізації, у тому числі й Україною. Ратифікована Україною 15 липня 1997 р. Європейська Хартія місцевого самоврядування, на підставі ст. 9 Конституції України ставши частиною національного законодавства України, має правову силу закону. Цей документ у ст. 10 Хартії, що іменується "Право місцевих органів самоврядування на об'єднання", передбачає право органів місцевого самоврядування на об'єднання. Слід зазначити, що таке право на об'єднання в Хартії трактується в трьох аспектах, кожен з яких прямо пов'язаний з можливістю утворення муніципальних спілок як національного характеру, так і з міжнародною орієнтацією:

— держави, що підписали і ратифікували Хартію, визнають право органів місцевого самоврядування в процесі здійснення своїх повноважень співробітничати й у межах, встановлених національним законом, об'єднуватися з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що викликають загальний інтерес;

— у кожній державі має бути визнане право органів місцевого самоврядування входити в об'єднання для захисту і просування загальних інтересів і в міжнародне об'єднання органів місцевого самоврядування;

— органам місцевого самоврядування надається право на умовах, що можуть бути встановлені законом, співробітничати з подібними органами інших держав (на основі двосторонніх, багатосторонніх контактів і контактів з національними об'єднаннями (асоціаціями) місцевої влади.

Надання органам місцевого самоврядування України права на утворення об'єднань як усередині країни, так і участь останніх у спілках, що носять міжнародний характер, стає реальною правовою базою їх внутрішньодержавного і міжнародного співробітництва.

Слід зазначити, що своє право на інтеграцію з зарубіжними муніципальними асоціаціями органи місцевого самоврядування можуть реалізовувати як самостійно, так і через державні органи в процесі практичної реалізації ними основних напрямів зовнішньої політики України. Останнє може бути здійснено, наприклад, у рамках структур єдиної Європи шляхом вступу в міжнародні неурядові організації місцевої влади (далі: МНУО місцевої влади), що функціонують під егідою Європейської Спілки і Ради Європи. Вхідження органів місцевого самоврядування України в ці структури послужить елементом

активізації в процесі розроблення і становлення комунальної і регіональної політики держави. Ці процеси вперше одержали прискорення в зв'язку з підписанням Україною в червні 1994 р. Угоди з ЄЕС про співробітництво і партнерство. Вступ України в листопаді 1995 р. у члени Ради Європи дав цим процесам новий імпульс.

Таким чином, на міжнародній арені спілки (асоціації) місцевої влади виступають як представники інтересів органів місцевого самоврядування своєї країни (національний рівень), регіону конкретної держави або її частини (регіональний, субрегіональний рівні). Одночасно кожна з муніципальних спілок також являє собою конкретну, реальну організаційно-правову структуру, що має право вступати у відносини з органами своєї й інших держав з питань ординарного функціонування органів місцевого самоврядування або, у разі змін у їхньому правовому статусі, — на державному, регіональному і місцевому рівнях, з якою державні органи зобов'язані рахуватися, поклавши в основу взаємовідносин принципи легальності національної і міжнародної інтеграційної діяльності органів місцевого самоврядування і поділи повноважень або договірно-правові відносини при виникненні і вирішенні спірних питань і проблем (державні інтереси, місцеві інтереси, інтереси, що "пересікаються", і такі, що конкурують).

Незважаючи на достатньо високий потенціал міжнародного співробітництва муніципальних спілок, у даний час для України особливо актуальним є утворення муніципальних асоціацій, що мають основні інтереси усередині країни, і наступне прилучення їх до міжнародної діяльності.

На етапі становлення незалежності України виявилися достатньо міцні доцентрові процеси інтеграційного характеру серед місцевих Рад народних депутатів, які поки що не претендували на вихід своєї діяльності за межі держави і набуття певної міжнародної правосуб'єктності. Така регіональна інтеграція на внутрішньодержавному рівні була викликана об'єктивними процесами економічного порядку і привела до утворення асоціацій органів місцевого самоврядування за географічною ознакою і однорідністю економічних проблем, що постали перед місцевими Радами в період становлення державності України. За таким принципом з'явилися Асоціація шахтарських міст Донбасу, Асоціація придністровських міст України, Асоціація сприяння діяльності місцевим Радам і об'єктам індустрії Південного сходу України та ін.

Особливий інтерес викликає виявлення тенденції утворення об'єднань місцевої влади, що претендують на статус загальнонаціональних асоціацій. Так, у 1990 р. було утворено Асоціацію демократичних Рад народних депутатів України і демократичних блоків у Радах (АДРУ). Її основною метою було утворення незалежної, неурядової громадської організації, що об'єднує Ради обласного, районного, міського рівнів і демократичні блоки в Радах різних регіонів України, депутатів і керівників місцевого самоврядування, громадян України, колективи організацій незалежно від їхніх політичних переконань і поглядів, а також тих, хто підтримує ідею місцевого самоврядування як одну з головних завдань утворення громадянського суспільства в Україні і зміцнення її державності. У червні 1992 р. з ініціативи учасників міжрегіональної наради керівників міських Рад народних депутатів, що проходила в Дніпропетровську, було утворено Асоціацію Рад народних депутатів міст України базового рівня, а в 1993 р. — Асоціацію районних у містах Рад. Їх утворення було викликано об'єктивними причинами і мало метою вирішення актуальних проблем самоврядування в умовах відсутності в країні єдиних підходів до становлення комунальної і регіональної політики, вирішення економічних проблем. У грудні 1996 р. було утворено Асоціацію сільських, селищних і міських рад України, серед основних завдань якої було сприяння співробітництву і взаємодії представницьких органів територіальних громад міст, селищ міського типу і сіл для вирішення питань місцевого значення; захист прав та інтересів територіальних громад; вирішення проблем соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій; налагодження взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади; вивчення і поширення практичного досвіду місцевого самоврядування в Україні й за рубежом.

В міру розвитку демократичних процесів в Україні спостерігалися трансформація ролі та зростання значення асоціацій органів місцевого самоврядування. Так, по-перше, були уточнені і змінені найменування спілок, у яких більш чітко виявилася їхня муніципальна спрямованість. Асоціація Рад народних депутатів міст України базового рівня була перейменована в Асоціацію міст України (АМУ), а Асоціація демократичних Рад народних депутатів України і демократичних блоків у Радах — в Асоціацію демократичного розвитку і самоврядування України

(АДРУ). По-друге, намітилися тенденції до значного розширення складу учасників таких спілок. Якщо на початковому етапі в АДРУ входило близько 20 членів, то в даний час у неї входить понад 80 учасників. У 1992 р. дійсними членами Асоціації міст України були 8 міських Рад, на початку 1995 р. членами Асоціації були 44 міста, до середини 1997 р. їх нараховувалося вже 171, а на початок 2000 р. — 264 міста, у яких мешкає близько 73 % міського населення України.

Становить інтерес правовий статус муніципальних спілок України. Насамперед його визначає положення ч. 3 ст. 15 Закону України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до якого асоціаціям та іншим добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування не можуть передаватися повноваження органів місцевого самоврядування. Отже, муніципальні асоціації за своєю природою є корпоративними (громадськими), добровільними організаціями, що не мають повноважень органів місцевого самоврядування.

Рішення про об'єднання в асоціації або вступ до асоціації, інші форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, а також про вихід із них, відповідно до п. 21 ч. 1 ст. 26 і п. 15 ч. 1 ст. 43 Закону України від 21 травня 1997 р., приймається виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських, районних, обласних рад. При цьому, відповідно до встановленого ч. 11 ст. 46 цього Закону правила, сесія ради є правоздатною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більше половини депутатів від загального складу ради.

Слід зазначити, що в даний час муніципальні асоціації можуть набути права юридичної особи, але тільки в тому разі, якщо вони пройдуть відповідну реєстрацію, передбачену нормативно-правовими актами підзаконного характеру.

Така реєстрація муніципальних асоціацій здійснюється відповідно до Положення про реєстрацію асоціацій та інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 175.

Проведений аналіз процесів утворення і діяльності муніципальних асоціацій безумовно підтверджує їхні значні потенційні можливості, відкриває нові шляхи для органів місцевого самоврядування у вирішенні їхніх специфічних проблем і створення оптимальних внутрішніх і зовнішніх умов для забезпечення реалізації пріоритетних напрямів муніципальної реформи.

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГРОМАДЫ В УКРАИНЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Ю. Сосновских

В соответствии с Конституцией Украины (ст. 140) местное самоуправление является правом территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города — самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины.

Поскольку местное самоуправление выступает, прежде всего, как выражение самоорганизации, самодеятельности, самодисциплины граждан (жителей определенной территории), то его формирование как целостной системы в рамках всего общества с необходимостью должно происходить в первую очередь на его низших уровнях, в первичных ячейках. Поэтому в системе местного самоуправления основным продуцентом его интересов является местное сообщество, определяемое как территориальный коллектив (громада).

Закрепление в Конституции Украины правового положения территориальной громады соответствует не только сложившейся международной практике, но отвечает историческим традициям украинского народа. Территориальные громады или общины являлись центрами общественного самоуправления в Киевской Руси. На праве громад базировалось и Магдебургское право в городах средневековой Украины. Громады входили в систему местного самоуправления, предусмотренную Конституцией УНР от 29 апреля 1918 г. и проектами Конституции УНР 1920 г.

Следует однако отметить, что до недавнего времени такое понятие как территориальный коллектив не исследовалось ни в одной из обществоведческих наук. Во внушительном списке монографий, посвященных проблемам коллектива в его широком понимании, исследованию такой его разновидности как территориальный коллектив отводится незначительное место. Более того, территориальный коллектив как самостоятельный тип социальной общности не рассматривался даже в общей типологии и классификации коллективов, приведенной в ряде философских работ. В отдельных монографиях ученых-государствоведов предпринимались попытки исследо-

вать сущность территориальных объединений, но должной разработки они не получили. Наука советского строительства рассматривала систему Советов как единство органов государственной власти, относя к ним местные Советы народных депутатов, которые, с одной стороны, были органами единой государственной власти, а с другой — выступали как государственная организация местного населения, призванная решать вопросы местного значения. Считалось, что местные Советы народных депутатов не только представляли интересы населения, но и были формой соединения прямой демократии и демократии представительной, что ставило их в ранг основного звена самоуправления народа. Таким образом, советское государство рассматривалось как универсальная форма политического объединения граждан в лице Советов, которые, якобы, обеспечивали реальное участие граждан в государственном управлении, как в центре, так и на местах. А государство, в свою очередь, обязывалось расширять сферу самоуправления граждан, первоначально в рамках предприятий, учреждений, организаций, в пределах территории, а в дальнейшем — в пределах отрасли народного хозяйства и в общегосударственном масштабе. Эта трансформация должна была сопровождаться эволюцией политических институтов, структур государственного управления, где возрастала бы их зависимость от воли и интересов граждан, коллективов, социальных общностей. Бесспорно, что при такой идейно-политической окраске понимания самоуправления не находилось места для исследования такого института, как территориальная самоорганизация граждан для решения вопросов местного значения.

Вместе с тем, в западной социологической и правовой доктрине исследованию местных сообществ уделялось самое серьезное внимание. Это объяснялось, прежде всего, функционированием в капиталистических государствах системы местного самоуправления и возростанием роли локальной демократии в европейских интеграционных процессах. Уже в 1955 г., изучив 94 определения территориальных сообществ, Дж. Хиллер пришел к выводу, что несмотря на имеющиеся расхождения, в большинстве из них наиболее важными являются такие признаки: социальное взаимодействие, территория и общая связь (или связи). Позже, другой исследователь — К. Ионассен выявил в различных определениях местных сообществ значительное совпадение таких элементов, как: 1) население; 2) территориальная

база; 3) взаимозависимость специализированных частей сообщества и разделения труда в нем; 4) общая культура и социальная система, которые интегрируют деятельность его членов; 5) осознание жителями единства и принадлежности к сообществу; 6) возможность действовать на корпоративной основе для разрешения местных проблем. С этого времени были сформулированы десятки других определений и признаков территориальных сообществ.

Понятие территориального коллектива является сравнительно новым понятием для юридической науки Украины, не получившим как единства мнений в науке, так и законодательного определения. Феномен территориального коллектива отметил М. Ф. Орзих, который, начиная с 1989 г., еще в период подготовки общесоюзного закона о местном самоуправлении, предлагал его законодательное определение и закрепление.

Сам термин "территориальный коллектив" не фигурирует ни в Конституции Украины, оперирующей термином "территориальная громада", ни в действовавшем на момент ее принятия Законе Украины от 26 марта 1992 г. "О местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении". Только в ст. 188 проекта Конституции Украины в редакции от 26 октября 1993 г. впервые встречается положение о том, что "местное самоуправление осуществляется территориальными коллективами сел, поселков, городов и районов непосредственно и через избираемые ими органы". В других законопроектных документах, в частности, проекте Закона Украины "О местных Советах народных депутатов" (1994 г.), законодатель пользовался терминами "граждане Украины", "трудящиеся всех наций", "граждане, которые проживают на территории" (ст. 1,2,3), "население административно-территориальных единиц" (ст. 15), не вводя категорию "территориальный коллектив", что, применительно к предмету закона, "размывало" его смысловую определенность и неадекватно отражало как местное самоуправление, так и самоорганизацию граждан.

В проекте Закона Украины "О государственной власти и местном самоуправлении" (1994 г.) и в Конституционном Договоре между Верховным Советом Украины и Президентом Украины "Об основных началах организации и функционирования государственной власти и местного самоуправления в Украине на период до

принятия новой Конституции Украины" (1995 г.), термин "территориальный коллектив" употребляется с указанием его роли как первичного субъекта самоуправления и характеристики, как совокупности граждан, проживающих в селах (сельсоветах), поселках и городах. Такое толкование "территориального коллектива" было подвергнуто критике рядом авторов, которые полагали, что отождествление территориального коллектива с населением, гражданами, проживающими на определенной территории ведет только к рефлексии его территориальной определенности.

По мнению М. А. Баймуратова, при приоритетном "территориальном" подходе "теряется социально-правовая сущность этого феномена, который содержит в себе понимание населения как локального сообщества граждан (местное сообщество), объединенных совместной деятельностью, интересами и целями по удовлетворению потребностей, связанных с бытом, средой обитания, досугом, обучением, воспитанием, общением". Поэтому территориальный коллектив (местное сообщество) им понимается как совокупность физических лиц, постоянно проживающих на определенной территории и связанных территориально-личностными связями системного характера. Такое местное сообщество в результате совместных взаимных коммуникаций, имеющих системообразующий характер, объективно способно вырабатывать характерные интересы и реализовывать их на уровне местного самоуправления.

Этим положениям в основном соответствовала дефиниция местного самоуправления, закрепленная в ст. 138 проекта Конституции Украины, одобренного Конституционной комиссией 11 марта 1996 г., где местное самоуправление впервые трактовалось в качестве права территориальных общин — жителей сел, поселков и городов — самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах Конституции и законов Украины. Таким образом, территориальный коллектив закреплялся в качестве первичного субъекта местного самоуправления, но изменялась правовая природа его членов — на локальном уровне они функционировали не в качестве граждан государства, а в качестве жителей определенной территориальной единицы.

По мнению М. Ф. Орзиха, социальную основу самоуправляемых территорий составляет территориальный коллектив (община, а еще лучше — коммуна, учитывая режим коммунальной собственности в

Украине и мировой опыт), состоящий (в отличие от населения территориальных единиц) из лиц (граждан, иностранцев, лиц без гражданства), которые постоянно проживают или работают на данной территории (либо владеют на территории недвижимым имуществом, или являются плательщиками коммунальных налогов). Такое определение представляется наиболее оптимальным, т.к. содержит детальную структурную характеристику этого социального феномена.

В действительности же проблема "территориального коллектива" не является юридико-терминологической, и введение в закон и научный оборот "территориального коллектива" не исключает общепринятого представления об административно-территориальном устройстве, как территориальной организации государства, определяющей пространственные пределы функционирования территориальных коллективов, объединенных территориальным интересом.

Вместе с тем, существующая потребность в более подробной характеристике территориальной громады, которая должна была содержаться в профильном законодательстве о местном самоуправлении, на наш взгляд, на практике реализована не была. Дефиниция территориальной громады, содержащаяся в Законе Украины от 21 мая 1997 г. "О местном самоуправлении в Украине", практически повторяет конституционную, за исключением разве акцента на постоянное проживание жителей в пределах определенной административно-территориальной единицы.

Поэтому, исходя из проведенного анализа различных подходов, можно выявить следующие основные признаки территориальной громады, нашедшие закрепление в законодательстве Украины и детализирующие ее конституционную регламентацию:

— территориальный — совместное проживание лиц (жителей), входящих в громаду на определенной территории (в пределах определенной административно-территориальной единицы — село, поселок, город — ч. 1 ст. 140 Конституции);

— интегративный — территориальная громада возникает на основе объединения всех жителей, проживающих на определенной территории независимо от того, являются ли они гражданами данного государства, т.е. членами территориальной громады могут быть граждане данного государства, а также иностранные граждане, лица без гражданства, постоянно проживающие на определенной территории.

Возможно включение в территориальную громаду беженцев и перемещенных лиц (по смыслу ст. 1 Закона Украины от 21 мая 1997 г.);

— интеллектуальный — в основе конституирования территориальной громады лежат общие интересы жителей, которые имеют специфический характер и проявляются в виде широкого спектра возникающих между ними системных личностно-территориальных связей (основной объект деятельности территориальной громады — вопросы местного значения — ч. 1 ст. 140 Конституции Украины);

— имущественный — территориальная громада является субъектом права коммунальной собственности (ей принадлежат движимое и недвижимое имущество, доходы местных бюджетов, другие средства, земля, природные ресурсы, находящиеся в собственности соответствующих территориальных громад — ч. 1 ст. 142 Конституции Украины);

— фискальный — члены территориальной громады являются плательщиками местных налогов и сборов (ст. 67 Конституции Украины; стст. 4, 6, 15 Закона Украины "О внесении изменений в Закон Украины "О системе налогообложения" от 18 февраля 1997 г.).

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ю. Бальций

Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине" формулирует понятие должностного лица местного самоуправления — лицо, работающее в органах местного самоуправления, имеющее соответствующие должностные полномочия в осуществлении организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций и получающее заработную плату за счет местного бюджета (ст. 1).

Исходя из характера деятельности должностных лиц местного самоуправления, их можно разделить на три основные группы.

К первой группе должностных лиц относятся руководители местного самоуправления — сельские, поселковые, городские головы. Сельский, поселковый, городской голова является главным должностным

лицом соответствующей территориальной громады, поэтому вправе действовать лишь на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренным Конституцией и законами Украины, и руководствоваться в своей деятельности Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины, Кабинета Министров Украины, а в Автономной Республике Крым — также нормативно-правовыми актами Верховной Рады и Совета Министров Автономной Республики Крым, принятыми в пределах их компетенции. Что касается содержания и объема полномочий то сельских, поселковых, городских голов закон наделяет правом созывать сессии совета, формировать повестку дня ее пленарных заседаний, предлагать совету избрание и увольнение с должности секретаря совета, единолично определять персональный состав исполнительного комитета совета, назначать на должности и освобождать от должности руководителей отделов, управлений и других исполнительных органов совета, предприятий, учреждений и организаций, относящихся к коммунальной собственности соответствующей территориальной громады. Голова является распорядителем бюджетных, внебюджетных средств, он наделяется правом заключать от имени территориальной громады, совета и его исполнительного комитета договора, осуществляет другие полномочия местного самоуправления, определенных Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине" (ст. 42).

Во вторую группу входят руководители органов местного самоуправления. К ним можно отнести председателей районных, районных в городах, областных советов, руководителей отделов, управлений, других исполнительных органов местного самоуправления. Председатель районного, областного, районного в городе совета, являясь должностным лицом местного самоуправления, соответственно представляет интересы территориальных громад района, области, района в городе. Часть 4 ст. 141 Конституции Украины предусматривает, что председатель районного и председатель областного совета избираются соответствующим советом и возглавляют исполнительный аппарат совета. Ст. 55 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине" определяет круг вопросов, отнесенных к компетенции председателя районного, областного, районного в городе совета, которые условно можно разделить на функции:

— по организации работы совета и его аппарата;

— по осуществлению руководства исполнительным комитетом совета;

— по решению вопросов кадрового обеспечения исполнения решений совета;

— по обеспечению работы с гражданами, которые проживают на территории соответствующего совета;

— по представительству совета в отношениях с другими государственными органами и органами местного самоуправления.

Заместитель председателя районного, областного, районного в городе совета, как и председатель является должностным лицом органа местного самоуправления, который избирается соответствующим советом. Порядок избрания заместителя председателя аналогичен порядку избрания председателя районного, областного, районного в городе совета. Отличием является то, что кандидатуру на избрание на должность заместителя председателя совета представляет избранный председатель этого совета и он избирается после того, когда уже избран председатель совета. Полномочия заместителя председателя соответствующего совета определяются решениями совета или распоряжением председателя совета. Одним из полномочий заместителя председателя является осуществление полномочий председателя соответствующего совета в случае отсутствия председателя совета или невозможности исполнения им своих обязанностей (отпуск, командировка, болезнь).

Третью группу должностных лиц местного самоуправления составляют ответственные работники (секретари) органов местного самоуправления, на которых возложено осуществление властных полномочий, организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций.

Согласно ст. 50 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине", секретарь сельского, поселкового, городского совета избирается по предложению сельского, поселкового, городского головы соответствующим советом из числа его депутатов на срок полномочий совета и работает в совете на постоянной основе.

По должности секретарь входит в состав исполнительного комитета соответствующего совета. Секретарь сельского совета может по решению совета одновременно осуществлять полномочия секретаря исполнительного комитета сельского совета. Полномочия секретаря сель-

ского, поселкового, городского совета довольно широкие. Он созывает сессии совета по поручению головы соответствующего совета в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 46 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине", организует подготовку сессий совета, вопросов, вносимых на рассмотрение совета, доводит решения совета до исполнителей и организует контроль за их исполнением. Секретарь совета организывает хранение официальных документов, других архивных материалов, связанных с местным самоуправлением соответствующей территориальной громады, осуществляет в пределах своей компетенции и возможностей массовое информационное обеспечение пользователей информации по вопросам прав, свобод и обязанностей граждан, их безопасности, а также других вопросов, которые вызывают у населения интерес. Это является основой гражданского контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Секретарь сельского, поселкового, городского совета по поручению сельского, поселкового, городского головы или соответствующего совета решает и другие вопросы, связанные с деятельностью совета и его органов.

Вся деятельность должностных лиц местного самоуправления основывается на определенных принципах, предусмотренных Конституцией и законами Украины, в частности на принципах демократизма, гуманизма, конституционности, законности, гласности, выборности, подотчетности и подконтрольности, судебной защиты прав местного самоуправления.

Принцип законности состоит в том, что все должностные лица местного самоуправления должны действовать, принимать соответствующие решения в пределах Конституции и законов Украины, придерживаться положений действующего законодательства, обеспечивать реализацию прав и свобод граждан, защищать интересы территориальной громады.

Принцип выборности находит свое отражение в ст. 71 Конституции Украины, который означает, что выборы главных должностных лиц местного самоуправления являются свободными и осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования.

Принцип подотчетности и подконтрольности перед территориальными громадами должностных лиц местного самоуправления заключается в том, что только территориальная громада как глав-

ный субъект местного самоуправления может осуществлять полный контроль за деятельностью ее должностных лиц. Должностные лица местного самоуправления должны периодически отчетываться перед территориальной громадой за свою деятельность. Так, в соответствии со ст. 42 Закона Украины "О местном самоуправлении в Украине", сельский, поселковый, городской голова не реже одного раза в год отчетывается о своей работе перед территориальной громадой на открытой встрече с гражданами. В некоторых случаях, согласно ст. 79 Закона, может наступить такая форма государственно-правовой ответственности должностных лиц местного самоуправления перед территориальной громадой как досрочное прекращение их полномочий по решению местного референдума.

В соответствии с принципом гласности должностные лица местного самоуправления должны осуществлять свою деятельность открыто, во взаимодействии со средствами массовой информации. Они должны своевременно давать объективную, достоверную информацию о своей деятельности гражданам, опубликовывать или доводить до сведения граждан принятые решения.

Принцип судебной защиты прав местного самоуправления, предусмотренный в ст. 145 Конституции, а также в ст. 71 Закона означает, что должностные лица местного самоуправления имеют право обращаться в суд относительно признания незаконными актов местных органов исполнительной власти, других органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, которые ограничивают права территориальных громад, полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления.

Существует мнение, что для более полной эффективности реализации этого права в Украине должна быть создана система административных судов.

Также хотелось бы подчеркнуть, что должностные лица местного самоуправления, согласно п. 5 Заключительных и переходных положений Закона, принадлежат к государственным служащим. На них распространяется действие Закона Украины "О государственной службе". Они приравниваются к соответствующим категориям должностей государственных служащих, если иное не предусмотрено законодательством Украины. В то же время в ст. 38 Конституции предусмотрено возможность отделения института службы в органах мест-

ного самоуправления от государственной службы. В будущем эта возможность должна быть реализована в специальном законе.

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА ОРГАНОВ САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

А. Орловский

Принятие Конституции 1996 г. и формирование на ее основе конституционного законодательства представляет собой результат глубокой разработки отечественными учеными теории гражданского общества. Конституционный статус Украины как демократического правового государства обуславливает необходимость переосмысления той роли, которая должна отводиться каждому из элементов гражданского общества на законодательном уровне. Местное самоуправление является одним из важнейших его элементов. Его гарантированность Конституцией Украины призвана способствовать реализации того значительного потенциала, который заложен в ст. 7 и получил свое развитие в разделе XI Основного Закона нашего государства.

В ч.1 ст. 140 Конституции Украины местное самоуправление определяется как право территориальной громады — жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города — самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины.

Из приведенного определения следует, что первоосновой местного самоуправления является территориальная громада. В связи с этим актуализируется проблема обеспечения реальной дееспособности территориальных коллективов. Одной из форм реализации их дееспособности выступают органы самоорганизации населения, которые Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине", конкретизировавший положения Конституции по вопросам местного самоуправления, определяют как представительные органы, создаваемые частью жителей, временно или постоянно проживающих на соответствующей территории в пределах села, поселка, города.

Создание условий для реализации гражданами своего права по решению вопросов, затрагивающих интересы соответствующих террито-

риальных коллективов, является одной из важнейших задач, стоящих перед нашим государством на современном этапе его развития. Переосмысление роли и значения органов самоорганизации населения по сравнению с их нормативным и научным пониманием, господствовавшим в период вхождения Украины в состав СССР, когда эти органы рассматривались не иначе как проводники идей Коммунистической партии Советского Союза — важнейшая задача, которая стоит сегодня перед наукой конституционного права. Безусловно, что решить указанный, чрезвычайно широкий по своему содержанию, круг проблем на уровне только лишь Основного Закона государства не представляется возможным. Перед разработчиками Конституции Украины не стояла задача подробно регламентировать указанные вопросы. Основной Закон очерчивает лишь концептуальные подходы, которые должны быть развиты на законодательном уровне.

Следует отметить, что Конституция, так же как и Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине", не содержит исчерпывающего перечня органов самоорганизации населения. Согласно ч. 6 ст. 140 Конституции и ч.1 ст. 14 указанного Закона к ним относятся домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения.

Обращает на себя внимание и то, что законодатель, принимая Конституцию, отказался от подхода, который имел место в Советском Союзе, когда органы общественной самодеятельности (именно такой термин употреблялся в Конституции СССР 1977 г., а также в Конституции Украины 1978 г.), создавались практически повсеместно по инициативе исполкомов местных Советов. Теперь, согласно Основному Закону Украины, органы самоорганизации могут создаваться исключительно по инициативе жителей. Однако полностью отказаться от какого-либо участия органов местного самоуправления в легализации органов самоорганизации населения депутаты Верховной Рады посчитали нецелесообразным, поэтому для их создания необходимо получение соответствующего разрешения сельского, поселкового или городского совета.

Логику установления подобного "фильтра" на уровне Конституции, на наш взгляд, следует искать в положениях ч. 6 ст. 140, поскольку указанным выше органам местного самоуправления предоставлено право наделять органы самоорганизации населения частью собственной компетенции, финансов и имущества. Как показала практика, значительное количество данных органов, созданных прежде всего в конце 80-х —

90-х годов, не пережили экономических потрясений последних лет, в результате чего они либо прекратили свое существование, либо утратили поддержку со стороны населения настолько, что реально уже не могли представлять интересы жителей соответствующей территории. Учитывая данное обстоятельство, по нашему мнению, у местных советов, обладающих правом делегирования компетенции финансов и имущества, должна быть уверенность в том, что орган самоорганизации населения реально отражает интересы, выражает мнение жителей и способен реализовывать возложенные на него функции.

Несмотря на то, что органы самоорганизации населения как форма представительной демократии являются элементом системы местного самоуправления, Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине" установил, что правовой статус, порядок организации и деятельности этих органов определяется законом. Поскольку действующее до сегодняшнего дня в редакции от 7 января 1981 г. Положение об общественных поселковых, сельских, уличных, квартальных, участковых, домовых комитетах в Украинской ССР в значительной части не отвечает требованиям Конституции и реалиям сегодняшнего дня, а обозначенный выше закон не принят (в Верховной Раде были проведены два чтения проекта закона), существующие органы самоорганизации, а также те из них, создание которых инициируется общими собраниями граждан по месту их жительства или конференциями их представителей, оказались без достаточной правовой регламентации.

В связи со сложившейся ситуацией те местные советы, которые заинтересованы в развитии и полноценном функционировании органов самоорганизации населения, пытаются заполнить правовой вакуум принятием актов локального регулирования. По такому пути пошли местные советы городов Киева, Одессы, Ровно, Макеевки, Алушты и других. Отрадно, что эти акты не стали очередным примером декларативного нормотворчества: на их основании осуществляется регистрация органов самоорганизации.

Таким образом, несмотря на разные подходы, прослеживающиеся в нормативном регулировании деятельности органов самоорганизации на локальном уровне, обращает на себя внимание оперативность и решительность местных советов реализовывать потенциал конституционных положений. Это является еще одним под-

тверждением того, что в Конституции заложен реальный механизм обеспечения активности территориальных громад.

Значение органов самоорганизации как формы участия населения в решении вопросов местного значения трудно переоценить. Нормативное регулирование процесса реализации территориальными громадами своих полномочий в этой форме имеет важное значение. На наш взгляд, возможны два подхода к правовой регламентации указанных вопросов: либо, наряду с принятием на общегосударственном уровне закона, определяющего концептуальные подходы в этой области, предоставить местным советам право адаптировать положения такого закона к местным условиям путем локального нормотворчества, либо отнести решение указанных вопросов к исключительной компетенции местных советов.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО КЕРІВНИЦТВА РОЗБУДОВОЮ У СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ

Б. Пережнюк

Розбудова демократичної, соціальної, правової Української держави, її інтеграція у світове співтовариство вимагають переосмислення сутності, місця і ролі державного управління суспільними процесами, зокрема, в соціально-культурній сфері.

В соціально-культурну (гуманітарну) сферу включаються такі галузі, що є об'єктами правового регулювання і державного управління: освіта, наука, культура і мистецтво.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки" зазначається, зокрема, що всебічний розвиток освіти, примноження наукового та інтелектуального потенціалу суспільства має бути віднесено до найвищих національних пріоритетів.

У зв'язку з формуванням ринкових відносин все більше проявляється тенденція (що має схильність в майбутньому до зростання) до децентралізації управління галузями цієї сфери, зростання еле-

ментів самостійності, самоврядності структур, установ і організацій, що складають кожен з галузей даної сфери.

Галузі соціально-культурної сфери виконують важливе соціальне замовлення держави: формують інтелектуальний потенціал України, забезпечують висококваліфікованими фахівцями галузі народного господарства, науки, культури.

Таким чином, невідкладне і кардинальне реформування державного управління в соціально-культурній (гуманітарній) сфері є одним з головних завдань сьогоденного українського державотворення.

Ефективне і результативне державне управління соціально-культурною (гуманітарною) сферою можливе лише на конституційній основі. Певна нестабільність конституційного законодавства (до прийняття 28 червня 1996 р. нової Конституції України) призвела лише до перманентних змін у структурі та механізмі управління цією сферою, не дозволяла рішуче відмовитися від командно-адміністративних стереотипів управління.

З прийняттям нової Конституції, яка закріпила основні цілі, принципи та пріоритети політики держави у галузі соціального розвитку й культури, соціально-культурне будівництво в Україні отримало міцну конституційну основу.

Процеси державотворення в Україні вимагають дальшого підвищення якості державного керівництва соціально-культурним будівництвом, формування на основі найсучасніших досліджень стилю цього керівництва, розвитку методів управління з врахуванням специфіки цієї сфери суспільних відносин.

Можна визначити такий зміст державного керівництва соціально-культурним будівництвом в Україні:

- правове регулювання відносин шляхом прийняття законодавчих актів, рішень державних органів, спрямованих на реалізацію державної політики у цій сфері;

- створення системи центральних та місцевих органів управління конкретними галузями соціально-культурного будівництва, визначення їх структури й компетенції;

- вжиття організаційних та інших заходів щодо вдосконалення структури та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи;

- розгляд Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів найважливіших питань щодо соціально-культурного будівництва,

визначення пріоритетів державної політики в цій сфері в конкретний період розвитку держави шляхом розробки та реалізації цільових комплексних програм; створення системи соціальних гарантій та захисту прав громадян у конкретних галузях соціально-культурного будівництва;

- здійснення фінансування й матеріально-технічного забезпечення соціально-культурної сфери; виділення у державному та місцевих бюджетах цільових коштів на фінансування державної політики в конкретних галузях соціально-культурного будівництва, залучення матеріальних і фінансових ресурсів підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, що функціонують у соціально-культурній сфері;

- створення достатньої мережі державних соціально-культурних закладів та установ широкого й різноманітного призначення з урахуванням специфіки того чи іншого регіону (економічної та соціальної структури, традицій, демографічного складу населення, особливостей географічного й кліматичного характеру тощо);

- утворення спеціальних фондів.

Першочергові завдання державної політики у цій сфері, а також перші підсумки напрацьованого викладені у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки" та Звіті Кабінету Міністрів України "Про хід виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України".

При здійсненні освітньої політики передбачено забезпечити молодим людям рівні (із кожним роком дедалі ширші) можливості в отриманні якісної освіти, у т.ч. вищої, незалежно від доходів та матеріального стану. У 2000-2001 рр. має бути здійснено структурну реформу освіти, спрямовану на максимальне кадрове та наукове забезпечення потреб сучасної структури народного господарства України, здійснюваних у країні системних перетворень. Буде розпочато перехід на дванадцятирічну середню, ступеневу професійно-технічну та вищу освіту. Розвиватимуться різні форми організації дошкільного виховання.

Значні зміни чекають сільську школу. Буде стабілізовано мережу сільських шкіл, розпочато реалізацію цільової програми комп'ютеризації сільських шкіл. Усі школярі повинні забезпечуватися у повному обсязі підручниками. Заохочуватиметься демократизація навчально-виховного процесу, автономія університетів, розвиток не-

державних навчальних закладів, створення та зміцнення конкурентного середовища на ринку надання освітніх послуг. Уряд має вирішити питання щодо запровадження механізмів пільгового кредитування студентів на період їх навчання у вищій школі, створення державного фонду сприяння здібній молоді у набутті вищої освіти за кордоном. Для цього потрібно використати не лише бюджетні ресурси, а й благодійні внески та іноземну гуманітарну допомогу. Предметом постійної уваги Уряду мають стати підвищення соціального статусу вчителя, реалізація визначених в останні роки указами Президента України актуальних завдань молодіжної політики.

З метою забезпечення високотехнологічної конкурентоспроможності держави діяльність Кабінету Міністрів України за останній час спрямовувалася на подальший розвиток і реформування освіти та науки, недопущення зниження загального рівня освіченості громадян. Визначено нові методологічні настанови щодо розвитку освіти, розпочато практичне реформування галузі. Водночас Урядові необхідна підтримка Верховної Ради України у якнайшвидшому прийнятті Законів України "Про вищу освіту" і "Про дошкільну освіту та виховання". Вжито заходів до оптимізації мережі навчальних закладів, впровадження ступеневої підготовки робітників і фахівців у професійно-технічній та вищій освіті.

Створено і діє на базі вищих навчальних закладів 1586 навчально-науково-виробничих комплексів, з них 88 розпочали свою роботу в 1999/2000 навчальному році. Запроваджено нові типи навчальних закладів у системі профтехосвіти. Функціонує 15 навчально-тренувальних фірм, які готують за німецькою технологією фахівців для малого і середнього бізнесу, а 95 вищих профтехучилищ — робітників та молодих спеціалістів для потреб ринкової економіки.

Оновлюється зміст освіти, розроблено нові державні стандарти освіти для учнів загальноосвітніх закладів I ступеня з урахуванням 12-річного терміну навчання, типові навчальні плани загальноосвітніх навчальних закладів, базові навчальні плани спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей з особливими потребами, положення про підготовчі заняття для дітей дошкільного віку, не охоплених дошкільними навчально-виховними закладами.

Вперше за роки незалежності України підготовлено нові підручники для учнів спеціальних і допоміжних шкіл. За 6 місяців ц.р.

на виготовлення підручників профінансовано 50,7 млн. грн. З метою оптимізації мережі навчальних закладів підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України "Про передачу вищих навчальних закладів до сфери управління Міністерства освіти і науки". Прийнято рішення щодо надання молоді пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти у вищих навчальних закладах, відповідно до якого з цього року перші дві тисячі студентів з малозабезпечених сімей одержать відповідні кредити.

Економічна криза та недостатнє фінансування спричинили вплив частини науковців в інші сфери діяльності, еміграцію значної кількості кваліфікованих наукових кадрів, зменшення у перспективній молоді інтересу до наукових досліджень. Робляться певні кроки, щоб ці процеси зупинити. Держава має забезпечити поетапне підвищення рівня фінансування науки за рахунок як збільшення частки бюджетних видатків на науку (до рівня менше 1,5-1,7 відсотка валового внутрішнього продукту), так і створення необхідних умов для залучення в науково-технічну сферу небюджетних асигнувань.

Першочергова державна підтримка має надаватися фундаментальній науці як основі створення власних високих технологій, важливому фактору підвищення рівня загальної освіти та підготовки кваліфікованих кадрів. Слід зміцнити правові засади та посилити роль Національної академії наук в координації фундаментальних наукових досліджень, виробленні державної політики в цій сфері. Особлива увага має приділятися оптимізації науково-технічних розробок та фундаментальних наукових досліджень, розвитку нових форм інтеграції науки та освіти. Потрібно визначити та реалізувати систему заходів щодо залучення до науки талановитої молоді. Дальшого розвитку має набути міжнародне науково-технічне співробітництво України.

Діяльність Уряду України в науково-технічній та інноваційній сферах спрямовується на забезпечення економічного зростання шляхом активного використання можливостей науки і нових технологій, перехід на інноваційний шлях розвитку на основі пріоритетної підтримки та масштабного використання власного науково-технічного потенціалу. Починаючи з 2000 року пріоритетне фінансування отримують науково-технічні програми та проекти, спрямовані на вихід вітчизняної продукції на світовий ринок. Уряд надає підтримку національним інноваційним і технологічним лідерам,

які вже довели власну конкурентоспроможність. Такими є підприємства та організації ракетно-космічної галузі, літакобудування, виробництва сучасних видів озброєння, військової техніки, частково суднобудування, галузі інформатизації.

У цьому році створено Українську державну інноваційну компанію як не банківську фінансово-кредитну установу з метою залучення інвестицій для розвитку економіки. Розпочав роботу Міжвідомчий комітет з проблем захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності при Кабінеті Міністрів України. Вжито дієвих заходів до запобігання поширенню контрафактної аудіо- та відеопродукції. За 5 місяців цього року перевірено майже 2,5 тис. суб'єктів господарювання, на кожному третьому з яких виявлено порушення встановленого законодавством порядку тиражування та розповсюдження об'єктів інтелектуальної власності. Складено 765 адміністративних протоколів, порушено 45 кримінальних справ, у тому числі 5 — безпосередньо за порушення авторських прав. У правопорушників вилучено 55 тисяч "піратських" відеокасет, 210 тисяч аудіокасет і близько 60 тисяч компакт-дисків.

Кабінетом Міністрів України здійснювалися заходи щодо збереження духовно-інтелектуального потенціалу суспільства, відтворення і збереження історико-культурної спадщини, підтримки національних творчих колективів і творчих спілок, національного кіновиробництва, мінімізації негативного впливу кризових явищ на діяльність культурно-просвітницьких закладів. Вдалося зберегти створений раніше потенціал культури. Діюча мережа закладів культури практично не змінилася. У системі Мінкультури діє понад 21 тис. масових і універсальних бібліотек, близько 18 тис. клубів, 330 музеїв, 101 театр, 40 заповідників, 1,5 тис. шкіл естетичного виховання (що практично відповідає рівню 1999 р.). Разом з тим продовжується робота по вдосконаленню та організації структури і мережі закладів культури. Для забезпечення і розвитку закладів культури прийнято укази Президента України про державну підтримку клубних закладів, музеїв, бібліотек, розвиток народної творчості. Підвищено роль творчих спілок професійних митців, інших культурницьких об'єднань та громадських організацій, національно-культурних товариств у формуванні державної культурної політики.

За ініціативою Уряду прийнято Указ Президента України про

підтримку видатних діячів літератури, культури і мистецтва, збільшено розміри державних стипендій для підтримки діячів культури і мистецтва, обдарованих студентів та молодих митців. Здійснюється масштабний проект щодо проведення Всеукраїнського огляду народної творчості.

Забезпечено фінансування реставраційно-ремонтних робіт на об'єктах Національного заповідника "Софія Київська" та комплексу Успенського собору Києво-Печерської Лаври. Продовжуються реставраційно-ремонтні роботи об'єктів національних заповідників "Хортиця", "Давній Галич", "Херсонес" та інших.

Затверджено соціальні нормативи забезпечення населення закладами культури, клубами, бібліотеками, музеями, програми збереження історико-культурної спадщини, бібліотечних і архівних фондів, підтримки статутної діяльності творчих спілок, врегульовуються питання повернення в Україну культурних цінностей та запобігання їх вивезенню, створено державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України. Продовжується робота з розроблення Реєстру національного культурного надбання, банку даних втрачених культурних цінностей. У сфері кінематографії розроблено галузеву програму виробництва фільмів за державним замовленням на 2000—2001 рр., розпочато виробництво великомасштабних кінопроектів "Мазепа" та "Богдан".

Реформується система вітчизняного кінопрокату та кінообслуговування населення. На сьогодні новітніми технологіями кінопоказу переоснащено 12 кінотеатрів. Активізовано роботу, пов'язану зі здійсненням контролю та державним регулюванням розповсюдження і демонстрування кінофільмів, виконання вимог щодо авторських прав, недопущенням до розповсюдження і демонстрування фільмів, що пропагують культ насильства, жорстокості, порнографію. Опрацьовується проект програми розвитку кінематографії в Україні до 2005 р.

Для підвищення ролі музеїв у духовному відродженні народу, забезпечення збереження історико-культурної спадщини розробляється проект Державної програми розвитку музейної справи в Україні, проводиться робота, спрямована на вдосконалення нормативної бази із збереження Музейного фонду України, запобігання його розкраданню. Для забезпечення відповідних умов зберігання музейних колекцій затверджено перелік музеїв, в яких зберігаються музейні ко-

лекції та музейні предмети, що є державною власністю і належить до державної частини Музейного фонду. Державне телебачення і радіомовлення реалізують комплекс заходів щодо всебічного висвітлення діяльності Уряду та Верховної Ради України, спрямованої на подолання економічної та соціальної кризи в державі.

На розгляд Верховної Ради України подано законопроекти щодо фінансової стабілізації діяльності концерну РРТ, державної підтримки видавничої справи.

З метою вдосконалення системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, посилення провідної ролі міністрів як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності та поетапного впровадження адміністративної реформи в Україні 13 березня 1999 р. Президент України видав Указ № 250/99 "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України".

Особливістю цього Указу є те, що цей документ спрощує систему управління на вищому рівні, передбачає укрупнення центральних органів виконавчої влади, яке відбувається через злиття декількох з них і створення на їх базі нового виконавчого органу, або приєднання до вже існуючого. Президенту вдалося в певній мірі зробити важливий крок на шляху адміністративної реформи — посилити роль міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики шляхом:

— скорочення їх кількості — з 21 існуючого міністерства залишилось 18 (в основному завдяки перетворенню деяких з них в комітети);

— затвердження Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, яка передбачає координацію і спрямування деякими міністерствами діяльності комітетів та інших органів виконавчої влади.

Зміни торкнулися і системи центральних органів управління соціально-культурною (гуманітарною) сферою. Утворено:

Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності — на базі Міністерства України у справах науки і технологій, Державного патентного відомства України та Державного агентства України з авторських і суспільних прав, що ліквідується;

Державний комітет інформаційної політики України — на базі Міністерства інформації України, що ліквідується.

Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів України перейменоване в Головне архівне управління України.

Державний комітет України з питань державних секретів та технічного захисту інформації було ліквідовано з передачею його функцій та повноважень Службі безпеки України.

Цим самим Указом затверджена Схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Новий крок у реформуванні центральних органів управління соціально-культурною сферою пов'язаний з Указами Президента України від 15 грудня 1999р. № 1572/99 "Про систему центральних органів виконавчої влади", № 1573/99 "Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади" та 1574/99 "Про склад Кабінету Міністрів України", прийнятими в рамках поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні.

Цими указами було ліквідовано чи трансформовано багато ланок виконавчої влади, із 89 існуючих в нашій державі органів центральної виконавчої влади залишилося лише 35, повинна підвищитися керованість і відповідальність посадових осіб, зменшаться витрати на утримання держапарату.

У соціально-культурній (гуманітарній) сфері, зокрема, було утворено:

— Міністерство освіти і науки України — на базі Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності, що ліквідується;

— Державний комітет архівів України — на базі Головного архівного управління України, що ліквідується;

— Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України — на базі Державного комітету інформаційної політики України та Державного комітету України по телебаченню та радіомовленню.

Було ліквідовано Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей, з покладанням її функцій на Міністерство культури і мистецтв України.

Таким чином, зараз державне управління у соціально-культурній (гуманітарній) сфері здійснюють такі центральні органи виконавчої влади, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України: Міністерство культури і мистецтв України, Міністерство

освіти і науки України. Крім міністерств, соціально-культурним будівництвом керують комітети: Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України. Певні питання управління окремими галузями соціально-культурного будівництва вирішує Вища атестаційна комісія України.

Зміни в системі центральних органів виконавчої влади, нові функції міністерств і відомств, переосмислення їх ролі у сфері управління соціально-культурним будівництвом викликають необхідність внесення відповідних змін у положення, що регламентують роботу цих органів, розробку нових положень про відповідні міністерства і відомства, забезпечення перерозподілу функціональних повноважень між заступниками керівників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, передбачивши оптимізацію кількості зазначених посад. Актуальною проблемою залишається раціоналізація структури апарату управління (створення нових структурних підрозділів, ліквідація старих, їх злиття тощо).

Чисельність працівників апарату і витрати на їх утримання слід привести у відповідність до вимог забезпечення результатів його діяльності (В.П.Авер'янов).

Важливим засобом проведення державної політики в соціально-культурній (гуманітарній) сфері є законодавство. Розвитку та вдосконаленню законодавства, що регулює багатогранні суспільні відносини у цій сфері, в сучасних умовах приділяється значна увага.

Правове регулювання у соціально-культурній сфері спрямоване на закріплення основних засад, принципів організації та діяльності органів держави (Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів); удосконалення системи органів управління (центральных і місцевих); оптимальний розподіл компетенції між суб'єктами (органами загальної та галузевої компетенції, між їх різними ланками, органами місцевого самоврядування); поліпшення процедурної роботи апарату управління, порядку здійснення покладених на нього завдань і функцій.

Прийняття за роки незалежності комплексу важливих законодавчих актів України з питань соціально-культурного будівництва стало початком створення ефективної системи правового забезпечення розбудови у цій сфері державного управління, посилення захисту соціально-культурних прав і свобод громадян.

Так, у 1991-2000 рр. було прийнято такі Закони України:

у сфері освіти — "Про освіту" (1991 р., нова редакція від 23 березня 1996 р.), "Про професійно-технічну освіту" (10 лютого 1998 р.), "Про загальну середню освіту" (13 травня 1999 р.), "Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти" (17 вересня 1999 р.);

у сфері науки — "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності" (13 грудня 1991 р., нова редакція від 1 грудня 1998 р.) — "Про наукову і науково-технічну діяльність", "Про інформацію" (2 жовтня 1992 р.), "Про науково-технічну інформацію" (25 червня 1993 р.), "Про наукову і науково-технічну експертизу" (10 лютого 1995 р.);

у сфері культури і мистецтв — Основи законодавства України про культуру (14 лютого 1992 р.), "Про Національний архівний фонд і архівні установи" (25 грудня 1993 р.), "Про бібліотеки і бібліотечну справу" (27 січня 1995 р., нова редакція — від 16 березня 2000 р.), "Про телебачення і радіомовлення" (21 грудня 1993 р.), "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" (16 листопада 1992 р.), "Про інформаційні агентства" (28 лютого 1995 р.), "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" (23 вересня 1997 р.), "Про кінематографію" (13 січня 1998 р.), "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей" (21 вересня 1999 р.), "Про охорону культурної спадщини" (8 червня 2000 р.).

З прийняттям нової Конституції України створені умови для утвердження стабільного конституційного правопорядку, що, в свою чергу, дає можливість побудови в ході адміністративної реформи гнучкої та ефективної системи управління соціально-культурною (гуманітарною) сферою як в центрі, так і на місцевому рівні, вирішення проблеми законодавчого врегулювання різноманітних і багатопланових відносин у сфері.

Соціально-культурна (гуманітарна) сфера потребує глибокого системного реформування з метою збереження її потенціалу, посилення державної підтримки пріоритетних напрямів освіти, науки, культури і мистецтва. Напрями реформування соціально-культурної (гуманітарної) сфери мають адекватно враховувати процеси реформування ринкових відносин.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

В. Марчук

В зв'язку з прийняттям Основного Закону нашої держави політична та правова реформи набувають першочергового науково-теоретичного та практико-прикладного значення. Прийняття Конституції України — це початок нового етапу в розвитку суспільства та держави. У відповідності до Конституції забезпечення прав і свобод громадян і їх гарантії визначають зміст і спрямування державної політики.

Положення Конституції свідчать, що створення Української демократичної держави йде нерозривно з процесами оновлення юридичної бази захисту прав і свобод громадян, і це визначає соціальну спрямованість Основного Закону.

Для ефективності реалізації конституційних прав та свобод громадян необхідною умовою є впровадження системи юридичних засобів в соціальний механізм здійснення конституційних прав та свобод. В їх єдності проявляється сутність соціально-правового механізму реалізації конституційних прав та свобод громадян.

Особливе місце в загальній масі соціальної інфраструктури суспільства займає молодь. Під цим кутом зору особливої актуальності набуває виявлення сутності, дійсної ролі, місця і значення державної молодіжної політики в ланцюгу перетворень, які відбуваються в нашій державі.

Молодь — це та категорія, яка потребує особливого до неї ставлення, тому що від того, що ми в неї вкладаємо, у вирішальному значенні залежить успіх економічного та суспільного життя суспільства.

Державна молодіжна політика в Україні базується на наступних основних принципах:

- поваги до загальнолюдських цінностей, прав людини і народів, історичних, культурних, національних особливостей України;
- визначення специфічності інтересів і потреб молоді як особливої соціальної групи;
- забезпечення засобів правового та соціального захисту молоді;
- розкріпачування творчої та соціальної ініціативи молоді;
- поваги до її прав на самостійне вирішення своїх проблем;
- опори на молоде покоління в побудові правової держави;

— забезпечення спадкоємності наукових та культурних традицій, духовного зв'язку поколінь;

— безпосередньої участі молоді у формуванні та реалізації політики та програм, що стосуються суспільства взагалі та молоді зокрема;

— відповідальності держави за створення умов щодо саморозвитку та самореалізації молоді;

— єдності зусиль держави, всіх верств суспільства, політичних та громадських організацій, підприємств, установ та громадян у справі соціального становлення та розвитку молоді;

— відповідальності кожного молодого громадянина перед суспільством і державою за дотримання Конституції, законодавства України.

Конституційні норми, котрі регламентують права, свободи та обов'язки особи і громадянина, визначають основні напрямки розвитку даного інституту і складають ядро правового положення молоді, яке доповнюється комплексом законодавчих актів стосовно сім'ї та молоді.

При здійсненні державної молодіжної політики у відповідності із законодавством необхідно:

по-перше, створення правових основ функціонування сприятливих і рівних умов для реалізації можливостей молоді. Слід відмітити, що мова не йде про створення особливо привілейованих умов для молоді, мова йде про вирівнювання її прав у порівнянні з іншими категоріями соціальної інфраструктури суспільства. Молодь потребує не традиційного патерналізму, а рівноправних відносин з нею;

по-друге, забезпечення необхідних правових гарантій для підготовки молодих людей до трудової діяльності, включаючи загальноосвітню та професійну підготовку в системі народної освіти, виховання свідомого ставлення до праці, розвиток творчих здібностей;

по-третє, надання молоді соціальних гарантій, спрямованих на більш повне поєднання професійних інтересів і потреб молоді з інтересами всього суспільства, розвиток у молоді самостійності, активності, заповзятості;

по-четверте, створення системи стимулювання розвитку молодіжної ініціативи, підвищення рівня участі молодих людей в суспільно-політичному житті країни.

Поставленні перед державною молодіжною політикою задачі

можливо реалізувати шляхом прийняття спеціальних законів, підзаконних актів, — так званого молодіжного законодавства.

За роки існування незалежної української держави було прийнято ряд законодавчих актів, котрі склали основу ювенального законодавства. Перш ніж переходити до розгляду національного ювенального законодавства, слід зазначити, що наша держава є учасницею ряду конвенцій, ратифікувала чимало правових актів стосовно сім'ї та молоді, а відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Основними міжнародними договорами стосовно молоді, які ратифікувала Україна, є Загальна Декларація прав людини 1948 р. та Конвенція про права дитини 1989 р. У відповідності до цих нормативно-правових актів молодіжне законодавство повинне містити певні міжнародні норми і відповідати наступним вимогам:

- надавати молодим громадянам такі можливості у сфері інтересів і проблем, котрі враховують специфічні інтереси юнаків і дівчат, їх психофізичні особливості;

- встановлювати певні додаткові можливості для молоді у межах існуючого для всіх громадян правового режиму;

- не містити у собі спеціальних заборон для молоді;

- ставити здійснення вибору у залежність від волевиявлення самих молодих людей (чи їх законних представників), а не від організаційних структур, що забезпечують таке право;

- чітко визначати вікові межі окремих категорій молоді і пов'язувати з ними правовий статус цих категорій;

- передбачати особливі умови захисту здоров'я, моральності, життєвого рівня молодих людей.

Всі ці вимоги до молодіжного законодавства в повній мірі не додержані, проте переважна більшість положень знайшли своє відображення в національному ювенальному законодавстві.

Основою для подальшого розвитку державної молодіжної політики в Україні, її правової бази, практичної діяльності стала прийнята в 1992 р. Декларація "Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні". В цьому документі закріплено, що державна молодіжна політика є пріоритетним і специфічним напрямком діяльності держави і здійснюється в інтересах молодої людини, суспільства, держави з ураху-

ванням можливостей України, її соціального, економічного, історичного, культурного розвитку і світового досвіду підтримки молоді. Таким чином, держава взяла на себе функцію координатора діяльності всіх суб'єктів молодіжної політики і визначила цю сферу специфічним і пріоритетним напрямом діяльності держави. Крім того, в Декларації закріплено, що головними завданнями державної молодіжної політики є вивчення становища молоді, створення необхідних умов для зміцнення правових та матеріальних гарантій щодо здійснення прав і свобод молодих громадян, діяльності молодіжних організацій для повноцінного соціального становлення та розвитку молоді; допомога молодим людям у реалізації їх творчих можливостей та ініціатив; залучення молоді до активної участі в економічному розвитку держави.

Другим кроком у створенні основ ювенального законодавства став Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні", який викладено в новій редакції Законом України від 23 березня 2000 р. "Про внесення змін до Закону України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні". Цей Закон визначає загальні засади створення організаційних, соціально-економічних, політико-правових умов соціального становлення та розвитку молодих громадян України в інтересах особистості, суспільства і держави, основні напрями реалізації державної молодіжної політики в Україні щодо соціального становлення та розвитку молоді. Дія цього Закону поширюється на громадян віком від 14 до 28 років (в редакції Закону 1993 р. вікові межі становили від 15 до 28 років), для порівняння — в Європі молодою людиною вважається особа віком від 15 до 25 років. Нова редакція цього закону містить ще ряд змін, які стосуються праці молоді, підприємницької ініціативи, житлових умов молоді, освітнього та культурного розвитку молоді, діяльності молодіжних громадських організацій. Закон України "Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді" в новій редакції є більш реальним, оскільки в ньому знайшли відображення зміни в політичному, правовому, економічному житті суспільства.

Проведення державної молодіжної політики у питаннях соціального становлення та розвитку молоді здійснюється органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування шляхом взаємодії з молодіжними громадськими організаціями та їх всеукраїнськими об'єднаннями. За останній час активність молоді у політичній сфері значно

зросла, тому цілком закономірною була поява Закону України від 1 грудня 1998 р. "Про молодіжні та дитячі громадські організації". Цей нормативно-правовий акт визначив особливості організаційних та правових засад утворення та діяльності молодіжних та дитячих громадських організацій і закріпив державні гарантії їх діяльності. Вказаний Закон надає молоді можливість приймати активну участь в політичному житті суспільства: молодіжні організації можуть вступати у виборчі коаліції, залучатися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розробки та обговорення проектів рішень з питань державної політики щодо дітей і молоді.

Багатопланові задачі в сфері безпосередньої роботи з молоддю, як свідчить досвід, вирішуються не тільки державними органами і установами, але й розгалуженою системою соціальних служб для молоді. Завдяки підтримці з боку держави, місцевих владних структур активно розвивається мережа соціальних служб для молоді, до яких все більше звертаються молоді люди, що потребують соціально-психологічної, юридичної, інформаційної та іншої допомоги. Для більш ефективної роботи соціальних служб для молоді з метою розвитку їх мережі прийнято Постанову Кабінету Міністрів України від 21 січня 1998 р. "Про подальший розвиток мережі соціальних служб для молоді та підвищення ефективності їх діяльності", якою було затверджено Типове положення про соціальні служби для молоді. Соціальні служби для молоді подають молодим громадянам правову, інформаційну, психолого-педагогічну та інші форми соціальної допомоги та соціальні послуги.

Розробки цільових програм з проблем молоді, які забезпечують необхідні умови соціального становлення та творчої самореалізації молоді, здійснення державної молодіжної політики припускає поетапність досягнення цілі. На першому етапі створюються умови і гарантії, які забезпечують фактичне вирівнювання можливостей молоді в політичному, соціально-економічному і духовному житті суспільства. На другому етапі здійснюється перехід до якісно нового стану суспільства, в якому нормальним явищем стане не тільки відтворення існуючих соціальних технологій і структур, але і їх прогресивний приріст і зміни з підпорою на інноваційний потенціал молодого покоління.

На даний момент реалізація державної молодіжної політики знаходиться на першому етапі, оскільки реально створити сприятливі умови для розвитку молоді в існуючій економічній ситуації

проблематично. Держава не спроможна робити достатніх капіталовкладень в розвиток молодіжної політики і тому матеріальна база під цільові програми не є достатньою. Ефективна реалізація молодіжної політики можлива за трьох факторів:

— розвиненої законодавчої бази (на даний момент основа ювенального законодавства закладена, але ще є прогалини, котрі потрібно заповнювати);

— розгалуженої системи фінансування;

— системи державних органів та громадських організацій (в Україні існує розгалужена система державних органів, а стосовно громадських організацій слід зазначити, що останнім часом вони ведуть більш активну діяльність).

Конституція України лише поклала початок цього довготривалого процесу, хоча варто зазначити, що в країні ведеться досить інтенсивна і плідна робота, незважаючи на соціальні, економічні та політичні труднощі.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ В УКРАЇНІ

О. Алікова

З проголошенням незалежності нашої держави в 1991 р. почався процес радикальних перетворень у соціально-економічному та політичному розвитку суспільства. Докорінні зміни в усіх сферах суспільного життя країни безпосередньо торкнулися галузі фізичної культури та спорту.

Головним завданням стало формування цілісної нормативно-правової бази фізичної культури і спорту, яка б дозволила зберегти існуючу систему фізкультурно-спортивного руху і, що найголовніше, — треба було закласти фундамент, організаційно-правові основи подальшого розвитку фізичного виховання населення і спорту вищих досягнень.

Основою нормативно-правової бази фізичної культури і спорту є Конституція України, яка у ст. 49 гарантує кожній людині право на охорону здоров'я, яке не може бути реалізоване без розвитку фізич-

ної культури та спорту. Під фізичною культурою згідно зі ст. 1 Закону України "Про фізичну культуру та спорт" розуміється складова частина загальної культури суспільства, націлена на укріплення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості.

Державою було визначено основні напрями формування нормативно-правової бази галузі фізичної культури та спорту, які сьогодні є пріоритетами діяльності Державного комітету молодіжної політики, фізичної культури, спорту та туризму. Це організаційне забезпечення фізичного виховання, фізичної культури, подальший розвиток фізичної культури і спорту, матеріально-технічне та фінансове забезпечення галузі, соціальний захист та заохочення фахівців галузі, спортсменів і тренерів.

Організаційно-правове зміцнення фізкультурно-спортивного руху здійснюється на основі положень таких законодавчих актів України як Закон України про фізичну культуру та спорт. Державна програма розвитку фізичної культури та спорту, яка була прийнята в 1994 р., а також ряд указів Президента — про державну підтримку розвитку фізичної культури і спорту; про зміни в системі органів виконавчої влади; про проведення Всеукраїнських літніх ігор, про затвердження цільової комплексної програми "Фізичне виховання — здоров'я нації".

В розвиток цих актів було прийнято багато постанов Кабінету Міністрів України, серед яких особливо слід зазначити таку: про передачу підприємств, установ і організацій до сфери управління Державного комітету з питань молодіжної політики, фізичної культури, спорту та туризму. Значну роль також відіграв наказ Держкоммолодьспорттуризму про затвердження положення про умови та порядок надання всеукраїнським громадським організаціям фізкультурно-оздоровчої та спортивної спрямованості статусу національних спортивних федерацій.

Основними завданнями щодо формування правових засад подальшого розвитку фізичної культури і спорту було і залишається вдосконалення діючої системи підготовки спортсменів вищої кваліфікації та олімпійського резерву. Починаючи з 1992 р. Президентом України було видано 6 указів та розпоряджень, які безпосередньо спрямовувались на підготовку спортсменів України до олімпійських та параолімпійських ігор і визначали правове поле щодо подальшого розвитку

спорту вищих досягнень. Зокрема, слід відзначити розпорядження і укази Президента України про заходи щодо підтримки олімпійського руху в Україні, про додаткові заходи щодо підготовки українських спортсменів до участі в олімпійських, параолімпійських, всесвітніх іграх глухих, спеціальній олімпіаді, чемпіонатах світу та Європи.

Незважаючи на скрутне соціально-економічне становище нашої держави, розпочата робота по створенню гнучкої системи, яка має забезпечити подальший розвиток фізичної культури та спорту в Українській державі. Кабінетом Міністрів планується прийняття ряду постанов, якими буде впорядковано систему регіональних органів управління фізичною культурою та спортом. Держкоммолодьспорттуризмом разом з Міністерством освіти та науки було прийнято спільне рішення, в якому було чітко визначено роль фізичного загартування в організації роботи учбових закладів. Це рішення викликало потребу внести зміни до Закону України "Про освіту". Внесені до закону зміни визначили відповідальність освітян за організацію фізкультурно-спортивної роботи в учбових закладах.

Головним завданням матеріально-технічного та фінансового забезпечення галузі було і є створення принципово нової системи державного регулювання процесу збереження та подальшого розвитку матеріально-технічної бази галузі, створення сприятливих умов для залучення позабюджетних коштів. Останнім часом ведеться активна робота по нормативному врегулюванню цих питань, проте їх повне вирішення можливе лише за стабільності національної економіки.

Отже сьогодні можна констатувати, що за часи становлення України як самостійної держави сформувалася певна законодавча нормативна база для функціонування галузі фізичної культури та спорту. Проте, є ще ряд невирішених у законодавчій базі проблем, пов'язаних насамперед з умовами переходу до ринкової економіки. По-перше, це брак правового механізму функціонування клубної системи у спорті, її адаптації до реалізації єдиної державної політики в галузі фізичної культури та спорту. По-друге, не вирішено проблему протекціоністської політики держави щодо залучення потенційних інвесторів, спонсорів для розвитку фізичної культури та спорту, окремих видів спорту, об'єктів фізкультурно-оздоровчого призначення, підтримки видатних та перспективних спортсменів. По-третє, немає правових норм, які б стимулювали заохочення населення до занять фізичною культурою та спортом.

Чинна нормативно-правова база не дозволяє повною мірою створити дійову індустрію спорту, яка б, з одного боку, була спрямована на забезпечення здоров'я нації, збереження її генофонду засобами фізичної культури та спорту, з другого, — поповнювала прибуткову частину бюджету. Для ефективного розвитку фізичної культури і спорту в Україні необхідно: по-перше, забезпечити законодавчі підстави для розвитку фізкультури та спорту в державі; по-друге, створити умови для позабюджетної спонсорської підтримки фізкультури та спорту, громадських організацій фізкультурно-оздоровчого спортивного спрямування, впровадити спортивні лотереї; по-третє, забезпечити етичні норми у спорті, особливо у спорті вищих досягнень та створити безпечні умови підчас проведення масових спортивних заходів, особливо футбольних.

Тільки об'єднавши зусилля зацікавлених міністерств і відомств, місцевих органів виконавчої влади, фізкультурно-спортивних товариств, громадських організацій навколо ідеї збереження здоров'я нації засобами фізкультури та спорту можна досягти успіхів у цій галузі.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАНЦЕВ: СТАНОВЛЕНИЕ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА В ИСТОРИИ УКРАИНСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Р. Чернолуцкий

История развития современной украинской государственности, становление Украины как самостоятельного, независимого, правового государства, прежде всего, связана с политическими процессами, направленными на преодоление изоляции от внешнего мира, интенсификацией взаимоотношений с иностранными государствами.

Вступление Украины в международные организации, закрепление в Конституции Украины комплекса прав и свобод человека, соответствующих положениям международно-правовых стандартов, принятие законов Украины "О правовом статусе иностранцев", "О беженцах", "О гражданстве" подтверждает, что де-юре Украина открыта к свободному нахождению на ее территории иностранных физических лиц. Состояние того, как Украина относилась и относится к иностранцам определенным образом влияет на отношение

к ней других стран и на оценку Украины как правового государства, а это является принципиальным вопросом в формировании современного украинского конституционализма.

Рассмотрение и анализ конкретного вопроса о правовом статусе иностранцев предполагает выяснение динамики развития и становления этого института, определение его понятийного аппарата, а также исторические предпосылки его возникновения и становления, закономерностей его развития.

Если обратиться к историко-правовым материалам, то с конца XIX века в Украине, входившей в состав Российской империи, наблюдается несостоятельность института правового статуса иностранцев и это проявляется, прежде всего, в слабости его понятийного аппарата: отсутствию категории иностранец как таковой в законодательных актах; принципы правового статуса иностранцев не учитывали влияния международного права на формирование конституционного статуса иностранцев; законодательство и нормативные акты профильного характера были разрознены и не кодифицированы; крайне недостаточным образом были урегулированы вопросы гражданства ввиду существования института подданства.

Все эти пробелы, которые в прошлом представляли существенные трудности в решении практических вопросов, затрагивающих правовой статус иностранцев, говорят о неудовлетворительном положении нормативной базы государства в рассматриваемой сфере.

Сопоставление п. 1. ст. 1 Правил о допущении и изгнании иностранцев, разработанных Институтом международного права в 1892 г., и ст. 990 Закона о состояниях Российской империи наглядно демонстрировало существующие разногласия. Правила закрепляли признание иностранцами лиц, которые не приобрели подданства данного государства без различия того, находятся ли они проездом или поселились в нем на более или менее продолжительный срок (*s'ils sont resident-sou domicile's*), искали на его территории убежища, или добровольно на нее вступили. Закон о состояниях Российской империи утверждал, что "иностранцами признаются все вообще подданные других держав, не вступившие установленным порядком в подданство России".

Поэтому, можно сделать вывод, что для данной категории лиц международное право предоставляло возможность резервирования за ними

некоторого объема прав и обязанностей, а также гарантировало им международную и внутригосударственную защиту. В отношении лиц, которые не имели принадлежности к подданству России или другого государства, российское законодательство вообще не регламентировало их правовой статус и правовое состояние (беженцы, апатриды) и тем самым лишало их международно-правовых гарантий, правовой защиты отечественного конституционного права.

Следует заметить, что дефиниция, аналогичная законодательству Российской империи, содержалась и в Положении "Об иностранцах в УССР и порядке приобретения и утраты украинского гражданства" от 28 марта 1922 г., где иностранцами признавались "все лица, не состоящие гражданами УССР или гражданами других советских республик".

Вместе с тем, следует отметить, что нормативная регламентация иностранства по законодательству РСФСР носила более подробный и глубокий характер. Иностранцами считались лица, не являющиеся гражданами РСФСР, проживающие на ее территории временно или постоянно и обладающие правами гражданства какого-либо государства.

В Украине, согласно постановлению Совета Народных Комиссаров УССР от 14 июля 1919 г., иностранцами следовало считать "лиц, никогда не бывших ни в российском, ни в украинском гражданстве, при условии предоставления ими надлежащего свидетельства о своем иностранном гражданстве; лиц вышедших из российского или украинского гражданства". Из данного положения можно сделать вывод, что лица без гражданства в данном случае не признавались иностранцами.

Уже в начале становления советской государственности наблюдается слияние понятийных терминов "иностранец" (охватывающий две категории лиц: лицо, имеющее принадлежность к иностранному государству и лицо без гражданства) и "иностранец". Аналогичные подходы к определению этого понятия были приоритетными в правовой науке и законодательстве вплоть до 1977 года.

В доктрине конституционного права того периода весьма часто использовался термин "иностранец" — в смысле лица, пребывающего в состоянии иностранства (данный термин в современный научный оборот был введен В. Я. Бойцовым, и используется поныне наравне с понятиями "гражданство" и "безгражданство"). Первым доктринальное определение дефиниции "иностранец" дал А. Н. Мака-

ров, который определил, что "иностранцем признается всякое лицо, которое не является гражданином СССР", объединив в эту категорию и граждан других государств, и лиц, не имеющих гражданства вообще. С этой позицией следует согласиться, поскольку можно было быть иностранцем, не будучи гражданином СССР, а так же можно было быть иностранцем, не будучи гражданином ни одного государства.

Необходимо отметить, что институт безгражданства в советском законодательстве отсутствовал весьма долгое время. Поскольку международно-правовая практика дает примеры существования лиц, не имеющих гражданства, то это следовало бы и следует учитывать и в национальном законодательстве, поскольку "институт "бесподданства" не может быть устранен не упоминанием о нем той или другой национальной правовой системой".

Говоря о практике международного права, которое, так или иначе, затрагивало правовое положение иностранцев, необходимо заметить, что здесь не давалось определение понятийного аппарата "иностранец". Лишь в 1972 г. с началом разработки проекта Декларации о правовом положении лиц, не являющихся гражданами государства пребывания, была принята попытка сформулировать понятие "негражданин", которое впоследствии было заменено понятием "иностранец", включающим любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится. Таким образом, здесь наблюдается подход в разделении понятий "иностранец" и "иностранец", что говорит о применении термина в двух смыслах — широком и узком.

До Конституции 1977 г. в законодательстве СССР не было единства в толковании термина "иностранец", но чаще всего под иностранцами подразумевались граждане других государств. Об этом свидетельствует наименование раздела Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик — "Правоспособность иностранцев и лиц без гражданства", Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье — "Применение советского законодательства о браке и семье к иностранцам и лицам без гражданства". Ст.3 УПК УССР, ст.423 ГПК УССР говорят соответственно о применении норм УПК "при производствах по делам о преступлениях граждан иностранных государств" и о том, что "иностранцы вправе обращаться в суды Украинской

СССР и пользуются гражданскими процессуальными правами наравне с советскими гражданами". Таким образом, лица без гражданства выделяются в отдельную группу и их правовому статусу посвящены отдельные статьи этих законодательных актов.

После принятия Конституции СССР 1977 года в правовой литературе содержание понятия "иностранец" стало более разноплановым. Конституция содержала три категории неграждан СССР: иностранец, лицо без гражданства, иностранный гражданин.

Ст. 1 Закона СССР "О гражданстве СССР" 1978 г. определяла категорию "лиц без гражданства" как лиц, проживающих на территории СССР, не являющихся гражданами СССР и не имеющих доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

В Законе СССР "О правовом статусе иностранных граждан в СССР" 1981 г. давалось определение "иностранцев" как лиц, не являющихся гражданами СССР и имеющих доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства (ст. 1). В принятом 23 мая 1990 г. Законе СССР "О гражданстве СССР" содержание этого определения не изменилось.

В современном украинском конституционализме наиболее удачной в отношении правового статуса представляется формулировка ст. 26 Конституции Украины 1996 г., в соответствии с которой "Иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в Украине на законных основаниях, пользуются теми же правами и свободами, а также несут такие же обязанности, как и граждане Украины, — за исключениями, установленными Конституцией, законами или международными договорами Украины". Отсюда следует, что иностранным лицам представляется преимущественно национальный режим.

В отличие от Конституции, Закон Украины "О правовом статусе иностранцев" от 4 февраля 1994 г. в ст. 1 устанавливает комплексное понятие иностранцев, в круг которых входят как иностранные граждане, лица которые обладают гражданством иностранных государств и не являются гражданами Украины, так и лица без гражданства — лица, которые не обладают каким-либо гражданством вообще. Закон Украины "О гражданстве Украины" от 16 апреля 1997 г. определяет, что "лица, которые проживают на территории Украины и не являются гражданами Украины и не имеют доказа-

тельства своей принадлежности к гражданству иностранного государства, считаются лицами без гражданства".

Таким образом, проведенный анализ ретроспективы становления понятийных процессов в законодательстве и в доктрине, наводит на мысль, что правовой статус иностранных лиц в Украине подразделяется на тех: кто пребывает на территории Украины или за ее пределами и вступает в правовую связь с Украинским государством; кто не является гражданином Украины и имеет достоверное подтверждение своей принадлежности к гражданству (подданству) иностранного государства. Именно в таком понимании "иностранец" является синонимом "иностранного гражданина".

На основании вышеизложенного также можно сделать некоторые заключения, в частности, о том, что конституционно-правовой статус иностранных физических лиц неразрывно связан с международными нормами. Государство Украина, наделяя иностранцев определенным правовым положением, в своем национальном законодательстве и международных договорах предусматривает сочетание самых различных правовых режимов пребывания в стране, таких как: взаимности, "открытых дверей", идентичности, национального, наибольшего благоприятствования, специального и др. Представляется, что следствием этого явятся радикальные изменения в правовом регулировании правового положения иностранцев в новых условиях социально-экономических, политических преобразований в обществе.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СВОБОДЫ СОВЕСТИ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Е. Никитченко

Одной из важнейших составляющих современной концепции прав человека является свобода совести. Ее воплощение в жизнь, как и любой правовой нормы, зависит от многих факторов. Прежде всего, от общего уровня реализации права в конкретном государстве. Тем не менее, нельзя отрицать и собственно юридические гарантии осуществления той или иной правовой нормы, в том числе и регулирующих отправление свободы совести.

Несмотря на общность основных подходов в обеспечении свободы совести, каждое демократическое государство по-своему регулирует эту одну из важнейших для каждой страны сферу социальных отношений, исходя из свойственных ему традиций, исторического, политического опыта, функциональной роли религии в системе конкретно сложившихся связей между присущими данному обществу социальными институтами.

В Украине свобода совести закреплена на конституционном уровне: "Каждый имеет право на свободу мировоззрения и вероисповедания. Это право включает свободу исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, беспрепятственно отправлять единолично или коллективно религиозные культы и ритуальные обряды, проводить религиозную деятельность.

Осуществление этого права может быть ограничено законом только в интересах охраны общественного порядка, здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других людей. Церковь и религиозные организации в Украине отделены от государства, а школы от церкви. Никакая религия не может быть признана государством как обязательная.

Никто не может быть освобожден от своих обязанностей перед государством или отказаться от исполнения законов по мотивам религиозных убеждений. В случае, если исполнение воинской обязанности противоречит религиозным убеждениям гражданина, исполнение этой обязанности должно быть заменено альтернативной (невоенной) службой" (ст 35 Конституции Украины).

Исследование реализации свободы совести можно проводить, как минимум, в четырех направлениях: 1) определение ее в качестве политико-правового идеала современности; 2) сравнение с другими правовыми нормами, регулирующими религиозные отношения; 3) изучение истории становления взаимоотношений между религией и политикой, государством и церковью в конкретном регионе; 4) состояние реализации ее конституционного содержания на практике и др.

В своей мировоззренческой, политической, социальной, моральной значимости категория "свобода совести", впервые сформулированная как политическое требование еще в эпоху Реформации, требует понимания ее и как современного фактора политико-правово-

го регулирования религиозных отношений в целом мире, и в отдельном государстве (например, в Украине).

Всю совокупность международных норм, которые обеспечивают права и свободы человека, очень удачно названы ученым В. Я. Дудкиным "конstellацией" прав человека.

Международные правовые гарантии свободы религии и вероисповеданий, а также свободы мировоззрения, содержатся в: Всеобщей декларации прав человека; Европейской конвенции по правам человека; Международном пакте о гражданских и политических правах; Итоговом Акте совещания о безопасности и сотрудничестве в Европе; Парижской Хартии для новой Европы; Предложениях государствам — членам ООН семинара, проведенного в декабре 1984 г. Центром по правам человека ООН; Декларации о правах лиц, которые относятся к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам; Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основании религии или убеждений; Итоговом документе Венской встречи; Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Как считает В. Я. Дудкин, и с этим суждением можно согласиться, наиболее полное определение содержания "свободы совести" дается в двухтомнике "Международное измерение прав человека", который был подготовлен в печать специалистами многих стран под эгидой ЮНЕСКО в 1979 г. В этом определении подчеркнуто: "Каждый должен иметь право на свободу мысли, совести и религии. Оно включает в себя свободу иметь или принять (и соответственно изменить) религию или верование по своему выбору; свободу — индивидуальную или в сообществе с другими, публичным или частным образом — выражать свою религию или верования в богослужениях, соблюдении обрядов, практике или учении. Соответственно, никто не может быть субъектом принуждения, нарушающего его свободу иметь или принимать религию или верование по своему выбору". Такое определение, на мой взгляд, и ныне можно считать современным политико-правовым идеалом в сфере свободы совести для всего мирового сообщества.

Конфликтность в религиозной сфере Украины побудила к проведению различных социологических исследований этой проблемы. В этих исследованиях в разных аспектах анализировалась религиозная ситуация в стране. В некоторых из них в качестве орга-

низатора и исполнителя принимала участие автор этих тезисов, которые отражают лишь часть полученных результатов.

Само наличие религиозных конфликтов свидетельствует о сложности осуществления свободы совести в Украине.

Некоторые причины, приведшие к созданию такого положения, были широко известны до начала нашего исследования. Это, прежде всего: 1) раскол в православной церкви; 2) имущественный передел между православными и греко-католической церквями; 3) стремление некоторых массовых церквей занять господствующее положение в масштабах всей Украины, либо в отдельных ее регионах при содействии официальных властей; 4) межконфессиональная конкуренция между вышеназванными религиями; 5) интенсификация миссионерской деятельности протестантских деноминаций и нетрадиционных для украинского общества религиозных объединений.

По общему признанию, законодательство, которое обеспечивает в Украине свободу совести, отвечает в основном требованиям международного права. При общей демократической направленности действующего в украинском государстве законодательства о свободе совести и религиозных организациях, можно заметить, что ряд норм, особенно в сфере регулирования имущественных отношений, еще ждет своей детальной проработки и законодательного утверждения.

Социальные проблемы, связанные с конфликтностью в религиозной сфере, обусловлены прежде всего не законодательством, хотя и существуют проблемы его усовершенствования, а реальной практикой воспроизведения прав человека в украинском государстве. А она, эта практика, имеет как давние истоки, так и современную основу.

Таким образом, проведенное исследование предусматривает освещение комплекса тесно взаимосвязанных проблем:

— конфликтность в религиозной сфере, формы ее проявления и способы ее разрешения;

— осуществление в Украине свободы религий;

— отношение к нетрадиционным для Украины религиям.

Основные цели проведенного исследования были таковы:

— изучение религиозной обстановки в Украине в ее исторической обусловленности и нынешнем состоянии и основных тенденций развития в тех аспектах, которые связаны с разрешением проблемы конфликтности в религиозных отношениях;

— анализ явлений, связанных с осуществлением в Украине свободы религий, в первую очередь тех, что препятствуют ее свободному отпращиванию нашими гражданами как одного из основных прав человека в современном их понимании;

— исследование причин, способствующих формированию у граждан Украины негативного социального стереотипа восприятия представителей нетрадиционных для страны религиозных организаций.

В качестве одного из итогов проведенных исследований, применительно к теме конференции можно представить вывод о существующем на практике расхождении между содержанием конституционного права на свободу совести и существующим на региональном уровне протекционизме отдельным религиозным организациям, стремлением к влиянию на институты власти традиционных религий, негативным отношением к неконвенциональным религиозным объединениям со стороны представителей официальных органов.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ НАГОРОДНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

А. Майдебура

Державні нагороди — складний, багатогранний суспільно-політичний інститут. Адже не було раніше і не має зараз суспільств, які б не знали нагород. Види і форми, які вони приймали, на різних етапах розвитку суспільств — найрізноманітніші, не змінювалася лише їх сутність — відзначення і виділення найбільш достойних осіб.

З набуттям Україною у 1991 році державної незалежності, яка зумовила зміну суспільно-політичного ладу і форми держави, в Україні розпочалися необоротні процеси формування державних інституцій на нових демократичних засадах. Серед заходів по розбудові незалежної української державності реформування нагородного законодавства, яке б ґрунтувалося на загально визначених гуманістичних цінностях, враховувало історичні та культурні традиції українського народу та сучасну світову нагородну практику, розглядалося як одне з першочергових. Про це свідчить хоча б той факт, що вже 3 січня 1992 р. Президія Верховної Ради України

утворила Комісію у питаннях заснування державних нагород України, завданням якої було внесення пропозицій щодо заснування державних нагород України. З різних причин, ця і багато інших спроб Верховної Ради України, як до прийняття відповідного Закону, так і до встановлення окремих державних нагород, довгий час були невдалими. Лише на дев'ятому році державної незалежності України, а саме 16 березня 2000 р. третьому складу Верховної Ради України вдалося прийняти Закон "Про державні нагороди України", який став ще одним важливим кроком на шляху до побудови демократичної, правової, соціальної держави, оскільки він є базовим для формування та розвитку суспільних відносин у сфері функціонування державних нагород.

Аналізуючи нормативно-правове регулювання питання державних нагород в Україні доцільно зазначити, що поняття "державні нагороди", стало вживатися у законодавстві відносно недавно.

Так, в законодавстві Української РСР термін "державні нагороди України" був уперше вжитий в указі Президії Верховної Ради Української РСР від 7 травня 1981 р. "Про затвердження Положення про державні нагороди Української РСР". У Положенні закріплювалося, що державними нагородами Української РСР є почесні звання Української РСР, Почесна Грамота і Грамота Президії Верховної Ради Української РСР.

Відповідно до Положення почесні звання Української РСР присвоювалися за "особливі заслуги у господарському і соціально-культурному будівництві, зміцненні оборонної могутності країни, комуністичному вихованні трудящих, за високу професійну майстерність та активну участь у громадському житті".

Почесною Грамотою і Грамотою Президії Верховної Ради УРСР могли бути нагороджені громадяни СРСР, а також підприємства, об'єднання, установи та організації, райони, міста, селища і села за успіхи в розвитку народного господарства, науки і культури, народної освіти, охорони здоров'я, у державній і громадській діяльності, комуністичному вихованні трудящих та військові частини за високі показники у бойовій і політичній підготовці".

Без сумніву, факт вживання терміну "державні нагороди" у законодавстві Української РСР є наслідком його введення у законодавчий обіг Союзу РСР, що було зроблено трохи раніше, а саме у

1979 р., після затвердження указом Президії Верховної Ради СРСР Загального положення про ордени, медалі і почесні звання СРСР.

Ст. 1 зазначеного Положення закріплювалося, що "ордени, медалі і почесні звання СРСР є державними нагородами СРСР за особливі заслуги в комуністичному будівництві, захисті соціалістичної Вітчизни, а також за інші особливі заслуги перед Радянською державою".

Однією з причин появи у законодавстві колишнього СРСР терміну "державні нагороди" можна визначити ускладнення, обумовлене розвитком, системи вищих нагород держави, що призвело до об'єктивної потреби в узагальнюючому понятті, яке б увібрало в себе весь нагородний інструментарій, та віддзеркалило статус цих нагород саме як найвищих нагород держави.

Слід зазначити, на найвищому законодавчому рівні, у Конституціях як СРСР, так і Української РСР та інших радянських республіках, термін "державні нагороди" не вживався. Проте в нових, сучасних Конституціях країн колишніх республік СРСР цей термін вже закріплено практично у кожній з них, а Конституції Узбекистану, Туркменістану і Молдови містять як сам термін "державні нагороди", так одночасно і терміни "ордени", "медалі".

Прийнята у 1996 р. нова Конституція України закріпила, що державні нагороди встановлюються виключно законами України (п. 5 ч. 2 ст. 92), на Президента України покладені повноваження по нагородженню державними нагородами, а також надано право встановлювати президентські відзнаки та нагороджувати ними (п. 25 ст. 106).

В Законі України "Про державні нагороди України" продубльована конституційна норма щодо встановлення державних нагород виключно законами, проте право затверджувати статuti та положення про них надано Президенту.

Згідно Закону державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисту Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною.

Видами державних нагород Законом визначені Звання Герой України; орден; медаль; відзнака "Іменна вогнепальна зброя"; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака.

Статuti і положення про державні нагороди визначають підста-

ви для нагородження, містять опис державної нагороди, а також встановлюють порядок нагородження, вручення, носіння державних нагород та інші правила.

Державними нагородами можуть бути нагороджені громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Вперше на законодавчому рівні закріплено право громадян України бути удостоєними нагород іноземних держав.

Закон закріпив конкретний перелік встановлених в Україні нагород, і що важливо, визнав державними нагородами конкретні нагороди які вже існували в Україні в якості президентських відзнак, це: Звання Герой України; орден князя Ярослава Мудрого I-V ступенів, орден "За заслуги" I — III ступенів, орден Богдана Хмельницького I — III ступенів, орден "За мужність" I — III ступенів, орден княгині Ольги I — III ступенів; медаль "За військову службу Україні", медаль "За бездоганну службу" I — III ступенів та медаль "Захиснику Вітчизни"; відзнака "Іменна вогнепальна зброя"; почесні звання "Заслужений лісівник України", "Заслужений працівник соціальної сфери України". Ці нагороди втратили статус відзнак Президента України (фактично скасовані як відзнаки Президента України), проте встановлені в новій якості, як державні нагороди України.

Вищим ступенем відзнаки в Україні є звання "Герой України", яке присвоюється громадянам України за здійснення визначного героїського вчинку або визначного трудового досягнення.

Встановлюються наступні почесні звання України: "Народний артист України", "Народний архітектор України", "Народний художник України", "Заслужений артист України", "Заслужений архітектор України", "Заслужений будівельник України", "Заслужений винахідник України", "Заслужений вчитель України", "Заслужений діяч мистецтв України", "Заслужений діяч науки і техніки України", "Заслужений донор України", "Заслужений економіст України", "Заслужений енергетик України", "Заслужений журналіст України", "Заслужений лікар України", "Заслужений лісівник України", "Заслужений майстер народної творчості України", "Заслужений машинобудівник України", "Заслужений металург України", "Заслужений працівник культури України", "Заслужений працівник освіти України", "Заслужений працівник охорони здоров'я України", "Заслужений працівник промисловості України", "Заслужений працівник транспорту України", "Зас-

лужений працівник сільського господарства України", "Заслужений працівник соціальної сфери України", "Заслужений працівник сфери послуг України", "Заслужений працівник фізичної культури і спорту України", "Заслужений природоохоронець України", "Заслужений раціоналізатор України", "Заслужений художник України", "Заслужений шахтар України", "Заслужений юрист України".

Встановлено такі Державні премії України: Національна премія України імені Тараса Шевченка, Державна премія України в галузі науки і техніки, Державна премія України в галузі архітектури.

Відповідно до Закону попередній розгляд питань, пов'язаних з нагородженням державними нагородами, покладається на Комісію державних нагород та геральдики при Президенті України.

Закон регулює питання позбавлення державних нагород, яке може бути проведено Президентом України лише у разі засудження нагородженого за тяжкий злочин за поданням суду у випадках, передбачених законом, та поновлення у правах на державні нагороди осіб, які були позбавлені цих нагород, яке також здійснює Президент України у випадках, передбачених законом. Після набрання чинності Указу Президента України про поновлення у правах на державні нагороди нагородженому повинні бути повернуті його нагороди і документи про нагородження.

Ще однією важливою особливістю Закону є норми його прикінцевих положень, відповідно до яких дія Закону поширюється на правовідносини, пов'язані з нагородженням: громадян України, удостоєних державних нагород СРСР або республік, що входили до його складу; громадян України, іноземців та осіб без громадянства, нагороджених державними нагородами Української РСР (Почесною Грамотою, Грамотою Президії Верховної Ради Української РСР, удостоєних почесних звань Української РСР), а також нагороджених Державними преміями Української РСР; осіб, нагороджених відзнаками Президента України до набрання чинності цього Закону.

Така позиція держави позитивно впливає на соціальне становище нагороджених, адже забезпечує стабільність і повагу у відношенні до осіб, відзначених нагородами колишнього СРСР.

Для повноцінного урегулювання питання державних нагород потрібен певний час, необхідно пройти певні етапи в роботі над їх нормативно-правовим забезпеченням.

Значну роль у цьому процесі повинна відігравати Комісія державних нагород та геральдики, яку, на виконання вимог Закону, Президент України утворив своїм указом 11 квітня 2000 р., затвердив Положення про неї та призначив її Голову. Разом з цим, була ліквідована Комісія по державним нагородам України при Президентові України та визнавалися такими, що втратили чинність укази Президента України, які регулювали її діяльність.

Головним завданням Комісії державних нагород та геральдики як дорадчого органу, який утворюється при Президентові України, є попередній розгляд питань, пов'язаних із нагородженням державними нагородами, президентськими відзнаками та забезпеченням єдиних підходів до розвитку геральдичної справи, вивчення питання щодо підготовки та внесення у встановленому порядку законопроектів про встановлення, скасування державних нагород, питання щодо встановлення, скасування президентських відзнак, вдосконалення практики застосування законодавства про державні нагороди та внесення на розгляд Президентові України відповідних пропозицій.

Не можна не погодитися з думкою російського вченого А. Малько, що для оптимізації такого виду діяльності держави, як діяльність у галузі державних нагород, необхідна самостійна наука — нагородне право.

В зв'язку з цим, слід відмітити, що спробу створити спеціальну науку про подвиги та нагороди — нагородне право зробив ще на початку ХХ століття П. А. Сорокін, яку він виклав у одній з перших своїх праць "Преступление и кара, подвиг и награда. Социологический этюд об основных формах общественного поведения и морали". Заради справедливості слід відмітити, що і по сьогоднішній день це чи не єдина спроба такого роду.

Розвиток науки нагородного права, на думку А. Малько, повинен сприяти становленню у самостійну галузь законодавства — законодавство про нагороди. І як наслідок цих процесів він вбачає можливим прийняття Нагородного кодексу. За запропонованою ним структурою кодекс повинен складатися з трьох частин: загальної, особливої та процедурної. В загальній частині визначаються завдання та принципи Нагородного кодексу, дія в часі, просторі та по колу осіб, поняття, цілі, види нагород і т. ін.

В особливій частині закріплюються конкретні "склади" поведінки, яка підлягає відзначенню, та відповідні заохочувальні санкції.

В процесуальній частині визначається конкретна нагородна процедура. Визначається порядок клопотання про нагородження, прийняття відповідного рішення, його опублікування та виконання.

В Україні, система конституційно-правового регулювання функціонування державних нагород, що склалася на теперішньому його етапі, потребує належного наповнення відповідними підзаконними положеннями та актами.

ПРОБЛЕМИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНОМУ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМІ

О. Делінський

16 липня 1990 р. Верховна Рада України прийняла Декларацію про державний суверенітет України, а 24 серпня 1991 р. — Акт проголошення незалежності України, який 1 грудня 1991 р. був схвалений всенародним голосуванням. Ці правові акти за ступенем своєї легитимності не мають рівних: за своїми політичними і правовими наслідками вони є доленосною віхою в історії українського державотворення та становленні сучасного українського конституціоналізму. У розділі 9 Декларації було закріплено наступне: Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї. Цей принцип було розвинуто у Конституції України 1996 р., ст. 17 якої закріпляла положення про неприпустимість розміщення іноземних військових баз на території України.

Але динамічні зміни геополітичної обстановки у існуючому однопольосному світі, складність і нестійкість військово-політичної ситуації в Європі, тривале внутрішнє кризове становище України, обумовлюють необхідність активізації зусиль, спрямованих на зміцнення її міжнародних позицій, відстоювання національних інтересів, забезпечення надійної безпеки і обороноздатності. Необхідними передумовами цього є послідовність, виваженість, прогнозованість зовнішньої політики, її багатовекторність, розбудова відно-

син України з іншими державами, міжнародними організаціями на засадах збалансованості і взаємоповаги, рівноправності і взаємовигоди, відкритості і взаєморозуміння, неучасті у військових блоках, невтручання у внутрішні справи — за принципом "Безпека для себе — через безпеку для всіх". Цим має визначитися і позиція щодо участі України у системах регіональної, загальноєвропейської і універсальної безпеки.

Західним державам належить провідна роль в сучасній міжнародній системі, зокрема у всесвітньому економічному комплексі і в міждержавних інституційних механізмах управління глобальними і регіональними процесами. Виходячи з цього, визначальною рисою зовнішньої політики України щодо цих держав є встановлення з ними відносин політичного і військового партнерства, взаємовигідного економічного співробітництва, широких культурних, наукових, гуманітарних зв'язків.

Розбудова стосунків з західноєвропейськими державами має за мету створення умов для відновлення давніх політичних, економічних, культурних, духовних зв'язків України з європейською цивілізацією, прискорення демократизації, проведення ринкових реформ та оздоровлення національної економіки. Водночас таке співробітництво стане підґрунтям для розширення участі України в європейських структурах та майбутньому інтегруванні її господарства до загальноєвропейського і світового економічного простору.

Оскільки відносини України з європейськими і євроатлантичними політичними і економічними структурами та структурами безпеки мають виняткове державне значення, а згідно зі ст. 85 Конституції України, визначення засад зовнішньої політики належить до виключних повноважень Верховної Ради України, тому не зрозумілим є те, що парламент виявився фактично відстороненим від формування курсу на співробітництво із зазначеними структурами. Це стосується насамперед визначення позиції України до відносин з Організацією Північно-Атлантичного Договору (НАТО). Слід відмітити, що на розгляд Верховної Ради України не подавалися основоположні документи, що визначають зміст і створюють договірно-правову основу відносин України з НАТО, зокрема Рамковий документ Програми НАТО "Партнерство заради миру" (8 лютого 1994 р., м. Київ), Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО (9 липня 1997 р., м. Мадрид),

Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і НАТО щодо заснування Центру інформації та документації НАТО в Україні (7 травня 1997 р., м. Київ) та щодо призначення офіцерів зв'язку НАТО в Україні (9 грудня 1998 р., м. Брюссель). Не була подана на розгляд Верховної Ради України і Державна програма співробітництва України з НАТО на період до 2001 р., яка затверджена Указом Президента України від 4 листопада 1998 р. та фінансово-економічне обґрунтування витрат на виконання зобов'язань, що випливають з цієї Програми. Крім того, парламентом не були визначені джерела покриття цих витрат, що лягають додатковим тягарем на Державний бюджет України, зрештою на платників податків.

У рамках вищезгаданих угод про співробітництво з НАТО на території України регулярно проводяться військові навчання за участю підрозділів збройних сил інших держав. Проте, на порушення ст. 85 Конституції України, рішення про їх допуск на територію України на схвалення Верховною Радою України не вносились. Ці питання потребують вирішення, яке можливо двома шляхами: чи, по-перше, неухильно дотримуватися вимог Конституції України у питаннях, пов'язаних із здійсненням зовнішньополітичної діяльності, забезпеченням національної безпеки України, підтриманням на належному рівні її обороноздатності та забезпечити подання на розгляд Верховної Ради України укладених від імені України міжнародно-правових актів, якими встановлюються договірно-правові засади її співробітництва з міжнародними організаціями (НАТО), і згода на обов'язковість яких надається Верховною Радою України; чи, по-друге, внести у Конституцію України відповідні зміни, що стосуються питань, які пов'язані із здійсненням зовнішньополітичної діяльності, забезпеченням національної безпеки України.

Час від часу посилюється дискусія щодо позаблокового статусу України. Проте, уявляється, що зречення від нього виглядають не виправданими і передчасними. Функціональна роль позаблоковості визначається як перехідний ступінь між більш стабільними формами безпеки, включаючи членство в оборонному союзі, з одного боку, та нейтралітетом — з іншого. Вимушена двовекторність зовнішньої політики України зумовлена специфікою її геополітичної ситуації та одночасним входженням до двох субрегіональних зон — Центрально-Східної Європи та пострадянського простору. Можливо при-

пуститися, що внаслідок розвитку суперечливих процесів — європейської співпраці у галузі безпеки, розширення НАТО і Європейського Союзу та поступового розкитування простору колишнього СРСР відбуватиметься поступова зміна акцентів зовнішньополітичного курсу України. Однак така переорієнтація потребує тривалого перехідного періоду, зумовленого перебуванням України в полі впливу альтернативних військово-політичних стратегій НАТО і Росії.

Система загальноєвропейської безпеки повинна базуватися на трансформованому НАТО, ОБСЄ, Раді Євро-Атлантичного партнерства, розширеному Європейському Союзу, Раді Європи, а також поглибленій регіональній співпраці, вважає президент України Л. Д. Кучма. У інтерв'ю агентству "Інтерфакс-Україна" глава держави, оцінюючи співпрацю між Україною і НАТО, підкреслив, що принципи взаємовідносин країни з альянсом викладені в Хартії про особливе партнерство. "Вони визначають сучасність і перспективу наших взаємовідносин з цією організацією. Що стосується вступу в НАТО, а ця теза нерідко мусується, то питання не ставиться ні з одного, ні з іншого боку", — додав президент. Він також висловив упевненість в тому, що співпраця з НАТО, дасть змогу Україні укріпити власну безпеку, зроби значний внесок у зміцнення стабільності в регіоні. "У той же час ми твердо стоїмо на тому, що така співпраця не може бути направлена проти якої-небудь іншої країни", — відмітив Л. Кучма. "Зокрема, воно базується на обліку геополітичних інтересів Росії", — додав він.

Прокомуністичні фракції у Верховній Раді України навпаки вітають ідею про приєднання України до Слов'янського — російсько-білоруського союзу. До речі, Слов'янський союз у разі його появи слід називати Східнослов'янським. Інші слов'янські країни, крім Югославії в її сучасних кордонах, або висловилися за приєднання до Північно-Атлантичного альянсу, або, як Польща і Чехія, вже стали його повноцінними членами. Не підлягає сумніву, що Слов'янський союз спочатку матиме форму, яка не знищує суверенності країн. Історія свідчить, що початок кожної інтеграції України з Росією не нагадував поглинення. Справді, у середині XVII ст. козацько-селянська Україна в ході національно-визвольної війни здобула можливість вирішувати з ким їй бути. Укладений в 1654 р. Переяславський договір обтяжуючим не здавався. Так само в грудні 1920 р. Росія і

створена нею радянська Україна уклали договір, який поклав кінець боротьбі українського народу за національну державність. Маючи в Україні більш ніж мільйону армію, радянська Росія в особі голови Раднаркому В. І. Ульянова-Леніна і наркома закордонних справ Г. В. Чичерина урочисто заявляла, що Росія не має будь-яких планів поглинення України. У договорі підкреслювалось, що російський уряд не розглядає колишню приналежність української території до Російської імперії як факт, забов'язуючий радянську Україну об'єднуватися з Росією. Кожна з обох договірних сторін проголошувалася незалежною і суверенною.

Укладення згаданих договорів започаткувало поглинення Росією українських земель: у 1654 р. — поступове, у 1920 р. — прискорене. У першому випадку виникла Російська імперія, в другому — Радянський Союз. Чи є підстави гадати, що Слов'янський союз принципово відрізнятиметься від цих унітарних державних утворень? Чи не краще було б Україні стати частиною об'єднаної в економічному і військово-політичному відношеннях Європи, залишаючись суверенною і незалежною державою? Варіант відповіді на ці доленосні питання повинні дати історики.

Слов'янська ідея житиме, поки існуватимуть братні слов'янські народи. І в Росії, і в Україні майже немає заінтересованих у тому, щоб згинув кровні та духовні надбання співробітництва, які стали можливі за сотні років життя в єдиній державі. Однак важкий шлях опрацювання і ратифікації російсько-українського Договору про дружбу, співробітництво і партнерство свідчить про одне: серед російської політичної еліти залишається популярною ідея поглинення братів-слов'ян "російським морем".

Справді, визнання України в існуючих нині кордонах відбулося тільки після ратифікації в лютому 1999 р. "великого договору" Радою Федерації Росії. Варто пригадати весь цей довгий шлях — питання про виділення України з масиву загальноросійських земель було вперше поставлене Центральною Радою у березні 1917 р. Чи погодилась би Росія визнати кордони України, які склалися історично, в іншій зовнішньополітичній ситуації? Тепер міжнародне становище в Європі визначається присутністю лише одного військово-політичного блоку НАТО. Тому депутати Державної Думи і члени Ради Федерації подавали свої голоси за ратифікацію "ве-

ликого договору", щоб не заштовхнути Україну в обійми НАТО. Тобто така політична позиція цілком зрозуміла і аніскільки не суперечить концепції "російського моря". Нам теж треба зрозуміти: політичну позицію мають визначати не почуття, а тверезі розрахунки. Вибір політичних союзників є вибором не народів, а країн з певними політичними традиціями і механізмами влади.

Головне те, що позаблоковий статус України, з одного боку протидіє створенню Росією в Східній Європі альтернативного військово-політичного союзу, а з іншого — не перешкоджає участі України в структурах євроатлантичної безпеки на рівних з іншими державами засадах. Так само, як цьому не перешкоджають традиції позаблоковості таких країн, як Швеція, Австрія, Фінляндія, Ірландія, Швейцарія, а також перехідний (в окремих випадках, тимчасово проголошений) нейтральний статус держав Балтії та деяких інших країн Центрально-Східної Європи.

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Г. Несвіт

Історія знає багато періодів, коли різко змінюється не тільки спосіб життя цілих народів, але і весь хід цивілізації. Зараз ми є свідками явища глобального значення — інформатизації суспільства. Вже очевидний той факт, що рішення будь-яких державних або індивідуальних проблем неможливо без надійної і повної інформації.

Існує достатньо багато визначень інформації. Закон України "Про інформацію" (ст. 1) визначає її як "документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі". Інформація розглядається як основний стратегічний, соціальний і політичний продукт, як одна з найважливіших цінностей суспільства. Вона є тією матеріальною основою культури суспільства, що забезпечує спадкоємність і розвиток.

Розвинуті демократичні держави притримуються принципів відкритого обміну інформацією, гарантують своїм громадянам право доступу до інформації. Конституція України (ст. 34) також прого-

лошує право громадян України на інформацію. У ній говориться, що "кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір".

Зростання місця і ролі інформації в житті суспільства актуалізує проблему інформаційного суверенітету і безпеки. Закон України "Про національну програму інформатизації" визначає інформаційний суверенітет держави як "спроможність держави контролювати і регулювати потоки інформації через межі держави з метою дотримання законів України, прав і свобод громадян". Закон України "Про інформацію" (ст.53) визначає основою інформаційного суверенітету України національні інформаційні ресурси. До інформаційних ресурсів України відноситься вся приналежна їй інформація, незалежно від змісту, форми, часу і місця створення. У Законі говориться: "Україна самостійно формує інформаційні ресурси на своїй території і вільно розпоряджається ними, за винятком випадків, передбачених законами і міжнародними договорами" (ст. 53).

Виходячи з того, що Україна включилася у світові ринкові механізми, формування і розвиток національного ринку інформаційних продуктів і послуг стало невідкладною необхідністю. Інформація, як і будь-який інший товар підпорядковується ринковим законам, отже, повинна бути актуальною, достовірною, конкурентноспроможною і приносити очікувані результати, як і будь-який інший товар, вона повинна бути захищена.

Відповідно до Закону "Про інформацію" інформаційний суверенітет України забезпечується виключним правом власності України на інформаційні ресурси, що формуються за рахунок засобів державного бюджету; створенням національних систем інформації; встановленням режиму доступу інших держав до інформаційних ресурсів України; використанням інформаційних ресурсів на основі рівноправного співробітництва з іншими державами.

Захист інформаційного суверенітету тісно пов'язаний із поняттям інформаційної безпеки, що може бути розглянуто, з одного боку, як захищеність внутрішньої інформації, що припускає захищеність якості інформації, її надійність (об'єктивність, точність, повнота і

незалежність), захищеність визначених галузей інформації (державної, банківської, комерційної таємниці) від розголошення; захищеність інформаційних ресурсів. З іншого боку, інформаційна безпека означає контроль за інформаційними потоками, обмеження використання провокаційної, ворожої суспільству інформації, включаючи контроль за рекламою; захист національного інформаційного простору від зовнішньої інформаційної експансії.

Проблема боротьби проти зовнішньої інформаційної експансії розглядається в Концепції (основах державної політики) національної безпеки України. Відповідно до цього документа необхідно використовувати комплексні заходи для захисту національного інформаційного простору і входження України в міжнародний інформаційний простір; виявлення й усунення причин інформаційної дискримінації України; усунення негативних причин порушення інформаційного простору іншими державами; розробка і здійснення необхідних засобів і режимів одержання, зберігання, розширення і використання соціально значимої інформації, створення розвинутої інфраструктури в інформаційній сфері.

Захист національного інформаційного простору, його використання в наукових і практичних цілях спирається на розробку відповідних комп'ютерних, інформаційних технологій. У даному випадку під технологією варто розуміти об'єднану в загальну систему сукупність різномірних компонентів: знань, методів, операцій і правил, а також енергетичних, сировинних, технічних, кадрових, організаційних і інших ресурсів. У цьому відношенні ситуація в Україні достатньо тривожна. Про це говориться в Концепції національної програми інформатизації. Рівень інформатизації українського суспільства в порівнянні з розвинутими країнами Заходу складає тільки 2-2,5 відсотка. Загальна криза і технологічне відставання поставили в складне становище галузі, що займаються створенням і використанням засобів інформатизації і відповідною елементною базою. Отже, розвиток інформаційних технологій як однієї зі складових всієї програми інформатизації є найважливішим напрямком рішення проблем інформаційної безпеки.

ПРИВАТНЕ ПРАВО І КОНСТИТУЦІЙНА ЮСТИЦІЯ

Є. Харитонов

Одним з ключових питань при дослідженні сутності і значення конституційної юстиції є встановлення зв'язку цього інституту з основними галузями права.

При цьому мається на увазі категорія "галузь права" на найвищому рівні узагальнення — на рівні дихотомії "приватне право — публічне право", де останні фігурують як наднаціональні системи.

Оскільки за класичним (хоча і спрощеним) визначенням Ульпіана, приватне право є таким, що стосується інтересів окремих осіб, в той час як публічне право стосується інтересів держави в цілому, можна припустити, що конституційна юстиція, яка має метою забезпечення конституційної законності і верховенства Конституції, належить до галузі публічного права.

Однак така теза потребує перевірки на основі аналізу поняття і характерних рис згаданих галузей права.

Приватне право можна визначити як сукупність правил і норм, що стосуються визначення статусу і захисту інтересів окремих осіб, які не є фігурантами держави, не знаходяться у відносинах влади — підпорядкування стосовно одне одного, рівноправно і вільно встановлюють для себе права і обов'язки у відносинах, що виникають з їх ініціативи.

Характерними рисами приватного права є: визнання пріоритетності інтересів окремої (приватної) особи (суверенітету індивіда); юридична рівність учасників відповідних відносин; ініціативність сторін при встановленні правовідносин; вільний розсуд при виборі правил поведінки, прямо не заборонених законодавством; позовний порядок захисту інтересів суб'єктів в суді і т. ін.

Публічне право можна визначити як сукупність правових норм, що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою урегулювання і захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, які є фігурантами держави або знаходяться у відносинах влади і підпорядкування.

При цьому треба звернути увагу на те, що публічне право не можна ототожнювати з такими категоріями, як "конституційне право", "адміністративне право" і т. ін.

Останні, в сукупності з такими галузями, як цивільне, трудове, карне, фінансове та інші, складають систему національного права. Вони обумовлені, як загальними принципами, так і національними традиціями права.

Таким чином, за своєю сутністю публічне право є, з одного боку, наднаціональною системою, маючи предметом регулювання не тільки внутрішньодержавні, але і міждержавні відносини, з іншої — воно являє собою продовження такого соціального феномена, як публічна влада.

Сказане вище дозволяє зробити такий висновок: конституційна юстиція поряд з іншими має метою захист прав приватної особи відповідно до положень Конституції. Але досягається ця мета за допомогою публічно-правових засобів, оскільки Конституційний Суд України є незалежним органом судової влади.

Його діяльність — це сфера публічного права, але чи не головний результат — захист інтересів суб'єктів права приватного.

ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ ПО КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

Ю. Червоный

Действующая Конституция Украины не только закрепила положение нашей страны как суверенного, независимого, демократического, социального, правового государства, но и предусмотрела основные принципы развития экономики и развития государственного устройства Украины.

Для перехода к рыночной экономике большое значение имеет надлежащее правовое регулирование отношений собственности.

Конституция Украины предусматривает три экономические формы собственности: государственную собственность, частную собственность (ст. 41) и коммунальную собственность (ст.ст. 142-143). О наличии в Украине государственной собственности указано в ст.ст.13,14,41,116 Конституции. Особо выделена собственность Украинского народа (ст.13).

В литературе различают понятие собственности как экономической категории и права собственности как юридической категории.

Право собственности наряду с другими институтами права регу-

лирует существующие отношения собственности. Право собственности регулирует статику отношений собственности, динамику же отношений собственности регулирует обязательственное право. Отношения собственности, как указано в литературе, регулируются различными отраслями права (А. В. Дзера, Е. А. Суханов, Ю. К. Толстой и др.).

Нельзя согласиться с мнением Е. А. Суханова, который считает, что существуют только экономические формы собственности, а юридических форм собственности не существует. Эта точка зрения не соответствует Конституции России и Конституции Украины, которые закрепляют формы собственности, придавая им качество не только экономической, но и юридической категории. П. 7 ст.92 Конституции Украины прямо указывает, что исключительно законами Украины определяется правовой режим собственности.

В Украине существуют следующие формы права собственности: государственная, коммунальная, частная, общая. Под формой собственности следует понимать определенный правовой режим имущества. Государственная, коммунальная и частная форма права собственности соответствуют определенной экономической форме.

Право же общей долевой собственности применимо к различным экономическим формам собственности. Оно может принадлежать нескольким субъектам независимо от того, какую форму собственности каждый из них представляет.

Ст.13 Конституции, как было отмечено, предусматривает право собственности Украинского народа. Представляется, что Украинский народ является собственником в экономическом смысле. Право же собственности принадлежит государству Украина, которое является выразителем общих интересов Украинского народа. Ст.13 Конституции предусматривает, что от имени Украинского народа право собственности осуществляют органы государственной власти.

Субъектами экономических отношений коммунальной собственности следует считать территориальные громады. Территориальная громада — это население села, поселка, города. Как правило, — территориальные громады осуществляют право коммунальной собственности через органы местного самоуправления.

Конституция Украины, регулируя отношения собственности, устанавливает определенные пределы осуществления права собственности (ч.4 ст.13, ч.8 ст.41, ст.68).

Конституція України устанавлює рівність всіх суб'єктів права власності перед законом (ч. 4 ст. 31, п. 5 ст. 116). Под рівністю суб'єктів права власності перед законом следует понимать предоставление равных возможностей в осуществлении права собственности и в защите права собственности различным субъектам права собственности, но не равенство в правовых режимах собственности.

Ст. 41 Конституции Украины предусматривает определенные гарантии права собственности, подчеркивая, что никто не может быть противоправно лишен права собственности. Ст. 55 Конституции предусматривает право на судебную защиту и право на самозащиту.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВИКОРИСТАННЯ ВЛАСНОСТІ УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ

Г. Пузанова

В ст. 13 Конституції України зазначено, що "Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією". За загальним правилом, закріпленим Конституцією, природні ресурси можуть надаватися громадянам лише на умовах користування. Певні винятки з цього правила стосуються земельних ресурсів, а також окремих об'єктів тваринного світу. Зі змісту Конституції витікає, що з врахуванням важливості даних об'єктів держава устанавлює особливі правові режими їх використання.

Такі засади використання власності Українського народу закріплені в Законі України "Про концесії" від 16 липня 1999 р., де визначено, що певні об'єкти державної та муніципальної власності можуть використовуватися при здійсненні господарської діяльності самоврядування, з метою задоволення потреб населення в товарах та послугах тільки на підставі концесії, договору, укладеного між уповноваженим розпоряджатися державною власністю органом виконавчої влади чи відповідним органом місцевого самоврядування.

Зі змісту Конституції України, Закону України "Про концесії" та інших законодавчих актів випливає, що є особливі правові режими використання майнових об'єктів і здійснення окремих видів діяльності, однак, у законодавстві немає чіткої правової регламентації їх застосування і правового положення об'єктів, які мають особливі умови правового забезпечення.

Таким чином, доцільно використовувати досвід зарубіжних країн, Росії і колишнього Союзу РСР, де було визначено, що:

— концесія — спеціальний дозвіл по використанню або експлуатації законодавчо визначеного кола об'єктів, державної та муніципальної власності, вилучених із приватного обігу, а в окремих випадках і видів діяльності;

— надання даних об'єктів у користування, експлуатацію або володіння приватної особи мало на меті підвищення ефективності їх використання і задоволення потреб населення, тобто концесії давалися з метою виконання соціальної функції;

— шляхом передання того чи іншого об'єкта в концесію держава перекладала виконання своїх функцій на іншого суб'єкта, однак вона не звільнялася від своїх прав і обов'язків щодо даного об'єкта;

— у випадку невиконання концесіонером покладених на нього зобов'язань держава мала право на анулювання виданої концесії в односторонньому порядку.

Крім того, аналіз законодавства Росії і колишнього Союзу РСР про концесії свідчить, що оголосивши землю з надрами, лісами і водами предметами, вилученими з приватного обігу, держава встановлювала двоякий порядок їхньої експлуатації: загальний, нормальний, зазначений у спеціальних законах (Земельному кодексі, Лісовому кодексі, Положенні про надра землі), і винятковий — концесійний, тобто шляхом надання концесії (спеціальною постановою) державна влада вказувала, на яких особливих умовах ці предмети, вилучені з приватного обігу (земля, надра, ліси), можуть надходити в приватне користування.

Сьогоднішнє відродження концесійної форми діяльності змушує задуматися і визначитися у розумінні багатьох питань використання державної та муніципальної власності на підставі концесії, насамперед, у правовому закріпленні поняття об'єкту концесійної діяльності: види об'єктів, ким вони даються в концесію, які межі повноважень

органів по наданню об'єктів в концесію, розмежування повноважень між державними і місцевими органами влади, хто здійснює контроль за раціональним використанням концесійних об'єктів і багато інших.

Складність рішення даного питання перебуває в тому, що українське законодавство має національні особливості у визначенні поняття "концесія", визначає концесію як договір, що відрізняється від класичного, загальноприйнятого, коли концесією визнавався акт державного органу. Крім того, якщо врахувати, що в Законі України "Про концесії" зазначено, що в концесію даються об'єкти права державної і комунальної власності в різних сферах господарської діяльності, то напрошується питання, що є підставою саме ці об'єкти віднести до числа концесійних.

Виходячи з цього, виникає необхідність у внесенні відповідних змін і доповнень до чинного законодавства з даного питання. Насамперед, до Цивільного кодексу України, де необхідно закріпити поняття об'єкти прав (майно), вилучені із приватного обігу, як це було зроблено в Цивільному кодексі УРСР від 1 лютого 1923 р., що потребує також внесення відповідних змін до чинного законодавства України з метою створення діючого механізму правового забезпечення використання державної та муніципальної власності на підставі концесії.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Н. Болотіна

Конституцією проголошено Україну соціальною і правовою державою (ст.1). Соціальна держава така, яка бере на себе обов'язок турбуватися про соціальну справедливість, добробут своїх громадян, їх соціальну захищеність (М. В. Баглай). Розвиток ринкових відносин викликав необхідність проведення у соціальній сфері широкомасштабної реформи, яка впроваджується новими законодавчими актами, очікується прийняття Соціального кодексу України. Таким чином закладається нова система правового регулювання єдиного об'єкту — соціальної сфери. На нашу думку, в даний час формується нова галузь права України — соціальне право. Генетичні витоки цієї

галузі права слід шукати у такому зв'язку і такій послідовності: соціальні права людини — соціальна держава — соціальна сфера — соціальна функція — соціальна політика — соціальне право.

Конституція України встановила перелік соціальних прав людини і громадянина: право громадян на працю (ст.43), на соціальний захист (ст.46), на житло (ст.47), на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст.48), на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст.49), право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання та виховання (ст.52) тощо.

Розвиток соціальної сфери та соціальної функції держави приводить до формування нової правової спільності — соціального права. Вважаємо, що соціальне право є відображенням соціальної функції держави. Слід констатувати, що у правовій системі вже існують такі "функціональні" галузі права як екологічне, господарське, підприємницьке, військове. Дослідник з проблем юридичної антропології Норбер Рулан стверджує, що "у правовій системі з'являються конструкції, що відповідають суспільству як сукупності груп, в яких функція превалює над особистістю".

Європейське соціальне право розглядається науковцями як система правова структура, до складу якої входить трудове право, право соціального забезпечення та інші норми, які регулюють захист соціальних прав. Соціальне право ЄС досягло більш вагомих результатів, ніж право окремих країн у цій галузі.

Сучасні дослідники — правознавці Росії та України, такі як Е. І. Доморацька, Ю. О. Тихомиров, Л. Н. Анісімов, С. В. Коробов, І. В. Яковюк визнають існування сучасного соціального права.

Соціальне право, на нашу думку — це система норм, що регулюють суспільні відносини щодо реалізації, охорони і захисту соціальних прав людини і громадянина з метою збереження, відтворення та розвитку людського суспільства. Це комплексна галузь права, яка включає в себе такі галузі права як трудове право, право соціального забезпечення, медичне право, освітнянське право. Предметом соціального права виступають суспільні відносини щодо соціального захисту людини і громадянина у різних ланках соціальної сфери — на ринку праці та при здійсненні трудової діяльності, соціальному забезпеченні, охорони здоров'я, освіти.

У структурі соціального права знаходять свій вияв інтеграція і

диференціація соціального права, які дозволяють встановити Загальну і Спеціальну його частини. Інтеграція проявляється у регулюванні соціальної сфери в цілому як єдиного об'єкту, у наявності таких правових норм, які складають Загальну частину соціального права. Це правові інститути, які є спільними для галузей права, що входять до соціального права: соціальний статус людини і громадянина; стандартизація соціальних прав; управління в соціальній сфері; економіко-правовий механізм забезпечення соціальних прав; соціальний моніторинг; контроль забезпечення соціальних прав; система захисту соціальних прав; відповідальність за порушення соціальних прав. Спеціальну частину соціального права складають її підгалузі — трудове право, право соціального забезпечення, медичне право, освітянське право. Ці галузі мають свою власну внутрішню структуру.

В Україні соціальне право знаходиться на стадії становлення. Його розвиток убачається в ухваленні Верховною Радою України Закону України "Про соціальну політику" та у прийнятті Соціального кодексу України, у котрому мають бути встановлені норми, що складають Загальну частину соціального права. Диференціація — це подальший розвиток соціального права як права соціального захисту у регулюванні окремих сфер суспільних відносин: у сфері трудової діяльності, соціального забезпечення, охорони здоров'я тощо та їх видів (наприклад, пенсійного забезпечення у праві соціального забезпечення, охорони прав жінок, неповнолітніх — у трудовому праві).

Актуальною є проблема гармонізації національного законодавства з міжнародним соціальним правом.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОЛЕКТИВНИХ ТРУДОВИХ ПРАВ

Г. Чанишева

У центр трудового права має бути поставлена людина, її особистість. На думку західних юристів трудовому праву поряд із забезпеченням охорони праці має бути уготована не менш важлива місія — бути гарантом здійснення широкого комплексу соціально-економічних прав і свобод, котрими наділено людину — учасника процесу праці.

В сучасних умовах серед основних завдань трудового права України слід виділити, по-перше, повне закріплення і послідовний розвиток прав людини у сфері праці, по-друге, встановлення державних гарантій дотримання і захисту цих прав. Йдеться про визнання і закріплення в національному законодавстві не лише індивідуальних, а й колективних трудових прав з урахуванням міжнародних, регіональних трудових стандартів.

За суб'єктивним складом здійснення прав людини у сфері праці можна поділити на індивідуальні і колективні. Більшість колективних трудових прав належать до основних прав людини, оскільки містяться у Конституції держави і міжнародно-правових документах з прав людини, зокрема у Міжнародному біллі про права людини, актах — Міжнародної організації праці (МОП) (реалізації колективних трудових прав безпосередньо присвячені 9 конвенцій та 11 рекомендацій), Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод (Рим, 4 листопада 1950 р.), Європейській соціальній хартії (Турін, 18 жовтня 1961 р. в ред. 3 травня 1996 р.), Хартії співдружності про основні соціальні права трудящих (Страсбург, 9 грудня 1989 р.). Колективні трудові права закріплені й у нормах національного законодавства.

За часом виникнення колективні трудові права належать до третього покоління прав, початок формування якого пов'язаний з періодом після другої світової війни. К. Васаком висловлена думка про те, що особливість третього покоління прав полягає в тому, що вони є колективними і можуть здійснюватися спільнотою, асоціацією.

Одними з перших джерел правового регулювання колективних трудових прав були конвенції МОП №87 про свободу — асоціації та захист права на організацію 1948 р. і №98 про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів 1949 р. МОП приділяє особливу увагу реалізації принципу свободи об'єднання. Декларація МОП "Про основоположні принципи та права у сфері праці" від 18 червня 1998 р. зобов'язала всі країни-члени дотримуватися, сприяти застосуванню і втілювати у життя чотири принципи, що стосуються основоположних прав незалежно від того, чи були ратифіковані відповідні конвенції, серед яких свобода об'єднання та дійове визнання права на ведення колективних переговорів віднесені до пріоритетних. На національно-

му рівні належить конкретизувати зміст і межі здійснення права на свободу об'єднання, що передбачено Засадами державної політики України в галузі прав людини, затверджених постановою Верховної Ради України від 17 червня 1999 р.

Важливим питанням є співвідношення колективних трудових прав з індивідуальними трудовими правами. В сучасних умовах не йдеться про "авторитарний колективізм". Справа в іншому — необхідно шукати компроміс між індивідуалізмом та колективізмом для досягнення суспільної злагоди, відвернення соціальних катаклізмів і потрясінь. Індивідуальні й колективні трудові права взаємопов'язані. При цьому здійснення колективних прав не може ущемлювати індивідуальні, знижувати закріплений законодавством їхній рівень. Зберігається чимало труднощів у сфері здійснення колективних трудових прав. Йдеться про реорганізацію крупних підприємств, приватизацію, тенденцію захисту прав окремих осіб, а не колективів.

ОФИЦИАЛЬНОЕ ТОЛКОВАНИЕ КАК СПОСОБ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОЛЛИЗИЙ В ТРУДОВОМ ПРАВЕ

Ю. Соколянская

В процессе интенсивного развития законодательства Украины нередко имеют место несогласованность, противоречивость правовых норм. В этой связи актуальной является проблема коллизий правовых норм. В общей теории права нет единого мнения по поводу определения и содержания коллизии правовых норм. Одни авторы понимают под коллизиями противоречия, столкновения, возникающие между нормативно-правовыми актами. Другие авторы определяют коллизию не через противоречия норм, а через их несогласованность, отличия, возникающие из-за определенных различий в содержании этих норм. Третьи авторы указывают на невозможность использования только противоречия или различия, и определяют коллизию как отношение между нормами, выступающее в форме противоречия или различия при регулировании одной фактической ситуации. Одновременно предлагается еще более широкое определение понятия коллизии, не указывая в своих определениях ни область, ни степень стол-

кновения. На мой взгляд, коллизия в трудовом праве представляет собой столкновение противоречивых или различных норм трудового права, призванных регулировать одни и те же отношения.

Существуют различные виды коллизий правовых норм: темпоральные, пространственные, иерархические, содержательные. Темпоральная коллизия представляет собой столкновение юридических правил, происходящее в результате издания в разное время по одному и тому же вопросу двух или более норм права. Пространственная коллизия возникает при столкновении норм, действующих на разных территориях. Под иерархической коллизией следует понимать столкновение между правовыми предписаниями разной юридической силы, призванными регулировать одно фактическое обстоятельство. Содержательная коллизия представляет собой коллизию между общими и специальными нормами. Необходимо отметить, что все выше перечисленные виды коллизий могут быть как межотраслевыми, так и внутриотраслевыми. Трудовому праву как отрасли права присущи все выше названные коллизии. Примером темпоральной коллизии является столкновение между действующими в Украине нормативно-правовыми актами бывшего СССР, предусматривающими свыше двадцати дополнительных мер воздействия к нарушителям трудовой дисциплины, и Кодексом законов о труде и законами Украины. Пространственные коллизии возникают в трудовом праве, когда в трудовых правоотношениях появляется иностранный элемент. Иерархическая коллизия имела место между ч. 3 ст. 43 Конституции Украины и ст. 32, 33, 34 КЗоТ Украины. Примером содержательной коллизии является коллизия между статьей 11 Закона Украины "Об основных принципах социальной защиты ветеранов труда и иных граждан преклонного возраста в Украине", запрещающей увольнение работника по инициативе собственника или уполномоченного им органа по мотивам достижения пенсионного возраста, и статьей 23 Закона Украины "О государственной службе", устанавливающей предельный возраст пребывания на государственной службе — 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин.

К основным способам преодоления коллизий относятся: 1) толкование; 2) принятие нового нормативно-правового акта; 3) отмена старого акта; 4) внесение изменений в действующие акты; 5) систематизация законодательства; 6) издание коллизионных норм права и др.

Особое место среди указанных способов преодоления коллизий занимает толкование, которое представляет собой деятельность, направленную на установление содержания юридических норм. При этом толкование в зависимости от субъекта подразделяют: на неофициальное, которое не имеет юридически официального значения и лишено властной силы, и официальное, которое дается уполномоченными на то субъектами, содержится в специальном акте и влечет юридические последствия. В соответствии со статьей 13 Закона Украины "О Конституционном Суде Украины" от 16 октября 1996 г. Конституционный Суд Украины принимает решения и дает заключения по делам относительно официального толкования Конституции и законов Украины. Так, Конституционный Суд дал официальное толкование части второй ст. 124 Конституции, разъяснив, что юрисдикция судов, то есть их полномочия разрешать споры о правах и иных правовых вопросах, распространяется на все правоотношения, возникающие в государстве. К правоотношениям, на которые распространяется юрисдикция судов, относятся также правоотношения, возникающие из индивидуальных трудовых споров. Ранее почти все индивидуальные трудовые споры рассматривались в КТС, и несоблюдение предварительного внесудебного порядка являлось основанием для отказа в приеме искового заявления. Теперь же гражданин имеет право непосредственно обращаться в суд для защиты всех трудовых прав. Официальное толкование осуществляется также Верховным Судом Украины. Руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда Украины по вопросам применения республиканского законодательства, являются обязательными для судов, других органов и служебных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение. Так, при иерархической коллизии между Конституцией Украины и КЗоТ Украины Пленум Верховного Суда Украины разъяснил, что не могут применяться как противоречащие ч. 3 ст. 43 Конституции Украины правила ст. 32, 33, 34 КЗоТ Украины, предусматривающие возможность временного перевода работника без его согласия на другую работу в случае производственной необходимости или простоя, а также возможность выполнения им работы, не предусмотренной трудовым договором. Сейчас указанные нормы КЗоТ приведены в соответствие с Конституцией Украины.

Как толкование, так и другие способы преодоления коллизий дол-

жны применяться в комплексе и взаимно дополнять друг друга, преобразуя действующее законодательство в гармоничную систему.

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

С. Приходько

Конституцією України нашу державу проголошено соціальною (ст. 1), в якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість її діяльності. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення згаданих прав і свобод є головним її обов'язком (ч.2 ст.3).

Проголошення України соціальною державою, безумовно, є кроком уперед у розвитку української державності, проте це ще не означає, що вона дійсно є такою, а лише свідчить про її наміри щодо соціальної політики. Для реального забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального захисту громадян розроблено відповідну законодавчу базу, однак сучасний стан її ще не відповідає завданням і вимогам даної сфери.

Так, Конституція України є основою подальшого розвитку національного законодавства, зокрема у сфері соціального захисту громадян, який закріплено у ній у різноманітних формах і видах соціального забезпечення. Тут визначено право громадян на забезпечення їх у разі: повної, часткової або тимчасової втрати працездатності; втрати годувальника; безробіття з незалежних від них обставин; у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46). Разом з тим не всі проголошені Основним Законом України права та гарантії громадян щодо соціального захисту реалізуються сьогодні в повному обсязі. Наприклад, залишаються декларативними ряд його норм (відсутній механізм реалізації норм щодо надання державою та органами місцевого самоврядування громадянам, які потребують соціального захисту, житла безплатно або за доступну плату

(ч. 2 ст. 47); щодо забезпечення пенсіями, іншими видами соціальних виплат та допомог, які є основним джерелом існування, рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму (ч. 3 ст. 46) тощо).

Щоб уникнути цього, необхідно:

1) прийняти ряд законів у сфері соціального захисту громадян, передбачених Конституцією України (про основи соціального захисту громадян; про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; про загальнообов'язкове державне медичне страхування та ін.);

2) привести чинне законодавство у сфері соціального захисту громадян у відповідність до Основного Закону України, а також усунути неузгодженості та суперечності між правовими нормами різних нормативно-правових актів, зокрема законів; законів та підзаконних нормативно-правових актів, які спрямовані на їх реалізацію;

3) вдосконалити окремі положення Конституції України у сфері соціального захисту громадян, зокрема її слід доповнити положенням щодо забезпечення у державі особливого піклування про інвалідів і створення умов для їх активної участі в житті суспільства; узгодити норми щодо забезпечення соціального захисту громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей (ч. 5 ст. 17) з нормою щодо рівності конституційних прав і свобод громадян (ч. 1 ст. 22).

В реалізації державної політики соціального захисту беруть участь різні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також самі громадяни. Особливе місце щодо цього відведе не державою органам виконавчої влади. Саме через їх діяльність реалізуються положення Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення права громадян на соціальний захист. Органи виконавчої влади мають забезпечувати виконання законів. Згідно з Основним Законом України Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення політики у сфері соціального захисту (пункти 2,3 ст. 116). Органам виконавчої влади надано право приймати рішення на свій розсуд, однак у межах Конституції та законів України, та видавати

нормативно-правові акти, які повинні базуватися на них і деталізувати, конкретизувати їх положення.

Проте ряд прийнятих Урядом України нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію Конституції та законів України, насправді не поліпшують соціальний захист громадян, що мотивується можливостями джерел, з яких надходять кошти на фінансування пов'язаних з ним заходів.

Серед центральних органів виконавчої влади Міністерство праці та соціальної політики України є органом, який безпосередньо забезпечує проведення в життя державної політики у сфері соціального захисту громадян. Відповідно до покладених на нього завдань воно, поряд з виконанням функцій щодо соціального захисту, займається питаннями і у сферах праці та зайнятості населення. Міністерство побудоване за функціональним принципом, що є одним із завдань адміністративної реформи, проте поєднання цих різних за характером функцій фактично має механічний характер і є невиправданим. В об'єднаному міністерстві існує безліч різноманітних проблем, і кожна з них розчиняється. Однак міністерство повинно мати можливість вирішувати питання, віднесені до його компетенції, коло яких водночас не має бути надто широким. Тому доцільно було б у процесі адміністративних перетворень реформувати зазначене міністерство, окремо створивши Міністерство праці України та Міністерство соціального захисту населення України, яке було б оптимальною структурою центрального органу виконавчої влади у сфері соціального захисту. На місцях слід також утворити управління (відділи) окремо соціального захисту громадян і окремо — праці.

Перешкоджає реалізації єдиної державної політики у сфері соціального захисту населення розпорошеність повноважень щодо вирішення питань цієї сфери по різних міністерствах, комітетах та інших центральних органах виконавчої влади. Функціонування Державного комітету України у справах ветеранів як окремої структури є недоцільним. Вирішенням питань соціального захисту населення (дітей, молоді, сімей з дітьми, інвалідів, пенсіонерів, ветеранів війни та праці, малозабезпечених сімей тощо) повинно, на наш погляд, займатися Міністерство соціального захисту населення України, яке треба створити, а до кола повноважень інших органів виконавчої влади необхідно віднести розробку пропозицій щодо вдосконалення механізму реалізації соціального захисту громадян.

Крім того, наша держава повинна забезпечувати соціальний захист всього населення, а не окремих його категорій (працівників органів внутрішніх справ, суду, прокуратури, установ науки, освіти, культури, військовослужбовців та ін.), що спостерігаємо сьогодні.

Успішна реалізація державної політики у сфері соціального захисту громадян залежить не тільки від узгодженості чинних нормативно-правових актів зазначеної сфери як з Конституцією України, так і між собою, визначення правових, економічних, організаційних засад і принципів соціального захисту, а й від чітко окресленого правового статусу органів виконавчої влади, розмежування повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, взаємодії органів виконавчої влади з іншими органами державної влади.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНУЮ ЗАЩИТУ

И. Сирота

Конституция Украины предусматривает право граждан на социальную защиту (ст. 46). Это право является одним из важных элементов правового статуса граждан. Оно — неотчуждаемое право гражданина и не может быть ограничено. Конституция исходит из принципа обязательности социальной защищенности граждан.

Переход к рыночной экономике влечет изменения в системе социальной защиты граждан. Характер этих изменений определен Концепцией социального обеспечения населения Украины, одобренной Верховной Радой Украины еще в 1993 г., Посланием Президента Украины Верховной Раде Украины, указами Президента от 18 октября 1997 г. и 13 апреля 1998 г., а также Основами законодательства об общеобязательном государственном социальном страховании от 14 января 1998 г. В этих важнейших документах, по существу, разработана широкомасштабная, комплексная государственная программа развития системы социальной защиты, рассчитанная в перспективе на XXI век. Такая программа создана в нашей стране впервые. Она призвана радикально изменить систему социального обеспечения населения.

Главной целью этой программы является расширение социальной базы рыночных преобразований на основе стабилизации жизненного уровня населения, уменьшения тяжести последствий реформы для самых уязвимых слоев населения, принятия мер по социальной адаптации населения к этим преобразованиям.

Социальное благополучие человека составляет предпосылку и основу подлинной свободы личности. Обеспечение его, а вместе с тем и реальных прав и свобод человека и гражданина зависит от социально-экономических возможностей общества, государства и соответственно от качества нормативных актов, регулирующих социальную защищенность граждан в правовом государстве.

В нашей стране создана большая нормативно-правовая база социальной защиты населения. Более 20 законодательных актов сейчас регулируют вопросы социальной защиты. Однако состояние дел в этой сфере настолько неутешительное, что парламент Украины готовит полное обновление законодательства о социальной защите населения.

Практика показывает, что социальная защищенность членов общества может быть прилично обеспечена тогда, когда эффективность производства достигнет высокого уровня. Такой эффективности производства удастся достигнуть лишь на весьма высокой ступени развития рыночных отношений.

Поэтому проблематичным в этой связи является прежде всего вопрос об уровне материального обеспечения нетрудоспособных, нуждающихся членов общества, который должен быть не ниже прожиточного минимума. На эту сторону дела обращается внимание в ст. 46 Конституции Украины, где говорится, что "пенсии, иные виды социальных выплат и пособий, являющиеся основным источником существования, должны обеспечивать уровень жизни не ниже прожиточного минимума, установленного законом".

Ведущее место в системе социальной защиты нетрудоспособных граждан занимает пенсия. Для неработающих пенсионеров пенсия фактически служит основным источником средств существования, заменив прежний — заработную плату.

Пенсия — это не благотворительная акция, не дар государства. Пенсия — это заработанная трудом частная собственность гражданина, право на которую, согласно ст. 41 Конституции Украины, ох-

раняется законом. Поэтому здесь не приемлемо определение понятия пенсии как адресной социальной помощи, о которой так часто говорится в средствах массовой информации. Пенсия должна отвечать принципу: как работал человек на протяжении трудовой деятельности, столько и получил в старости.

Пенсии являются одним из основных и капиталоемких видов социального обеспечения. Сложившаяся, а точнее оставшаяся Украине в наследство от бывшего Союза ССР пенсионная система сегодня действует и развивается. Численность граждан в стране, получающих пенсии, постоянно увеличивается. Растут и расходы средств на цели пенсионного обеспечения. На 2001 год они составят по бюджету Пенсионного фонда Украины 16,4 млрд. грн. или почти на 1 млрд. грн. больше, чем в 2000 году.

Подавляющее число пенсионеров — это люди пожилого возраста, много лет ранее работавшие на предприятиях и в организациях на постоянной основе по трудовому договору (контракту). Все они подлежали обязательному государственному социальному страхованию, которое осуществлялось фактически за счет государственного бюджета. Страховые взносы уплачивали предприятия по тарифу (дифференцированно) в зависимости от отрасли народного хозяйства.

Но сегодня старый порядок уплаты страховых взносов уже не может удовлетворять. Назрел вопрос комплексного решения проблемы пенсионного обеспечения, изменения привычной для нас идеологии зарабатывания пенсии. Ситуация такова, что нынешние поступления средств в Пенсионный фонд не обеспечивают в полной мере финансирование пенсионной системы. И если ничего не менять, то в ближайшее время оставшаяся нам в наследство пенсионная система может рухнуть. У плательщиков нет сегодня стимулов взносы уплачивать, а тем более увеличивать их размер. Удержанные из зарплаты работников страховые сборы поступают в общий фонд, а затем делятся между пенсионерами.

Предлагается в ходе реформирования системы пенсионного обеспечения ввести персонифицированный учет страховых взносов работников, отказаться от административно-распределительного порядка установления размера пенсии и перейти к накопительному способу (сбору) страховых взносов за счет более активного участия

граждан в формировании Пенсионного фонда Украины. Введение персонифицированного, накопительного способа учета страховых средств позволит самому работнику, пока он в дееспособном возрасте, накопить себе средства на пенсию. А размер пенсии будет зависеть от продолжительности трудовой деятельности и суммы уплаченных страховых взносов. Следовательно, появится стремление в полной мере их платить.

С целью существенного реформирования пенсионной системы, достижения более высокого уровня размеров пенсий, намечено ввести в Украине трехуровневую систему пенсионного обеспечения. Первый уровень включает сохранение солидарной системы. Она будет обязательной и будет предусматривать установление размеров пенсии в зависимости от страхового стажа и размера заработной платы, из которой уплачены взносы. Второй уровень — система накопительных индивидуальных счетов. Его введение предусматривает аккумуляцию персонифицированной части взносов граждан на индивидуальных накопительных пенсионных счетах и дальнейшее инвестирование этих средств с целью получения инвестиционного дохода. Выплаты с Накопительного пенсионного фонда, с учетом размера пенсии, которая будет выплачиваться из солидарной системы, в общей сумме обеспечат размер пенсии на уровне 50 процентов заработной платы работника. Средства, которые будут учитываться на накопительном пенсионном счете, станут собственностью застрахованного лица и будут использоваться исключительно на пенсионные выплаты данному лицу или передаваться его наследникам в установленном законодательством порядке.

Третий уровень предусматривает ведение прозрачной системы хранения и использования средств. Это, как говорится, добровольное сбережение средств на свою старость. Уже сейчас подготовлен законопроект "О негосударственном пенсионном обеспечении". Принятие его Верховной Радой Украины позволит полностью подготовиться к трехуровневой системе пенсионного обеспечения.

КОНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ ПРАВА НА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

І. Гуменюк

Перехід нашої держави до ринкової економіки кардинально вплинув на систему соціального забезпечення України, викликав необхідність її реформування. Нова система соціального забезпечення формується на підставі основного закону — Конституції, згідно з якою Україна є соціальною державою. Це твердження слід розглядати як перспективу для розвитку, важливу роль в якому відіграє процес удосконалення законодавства про соціальне забезпечення.

Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Правове регулювання реформи соціального забезпечення свідчить про широке використання соціального страхування. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачають п'ять самостійних видів соціального страхування, які охоплюють значну кількість соціальних ризиків.

Таким чином, соціальне страхування — це провідна форма соціального забезпечення, що гарантує реалізацію особами права на матеріальне забезпечення та соціальне обслуговування за рахунок страхових коштів в разі настання соціального ризику, передбаченого законами або договорами соціального страхування.

Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Дотримання цих положень є обов'язковим в ході реформування системи соціального забезпечення і, перш за все, це стосується пенсійного віку. Але його низький рівень унеможливує ефективне здійснення пенсійного забезпечення. Вихід із цієї ситуації ми бачимо в запровадженні рухомого пенсійного

віку, що передбачає встановлення двох вікових меж — нижньої та верхньої. Нижча відповідає діючому пенсійному віку, а верхня — на п'ять (сім) років вище. Такий підхід не порушує положення, передбаченого Конституцією, бо вік виходу на пенсію буде визначати сама особа. Залежність розміру пенсії від тривалості страхового стажу, повинна стимулювати вихід на пенсію при досягненні верхньої границі пенсійного віку та встановлення пільгових умов обчислення розміру майбутньої пенсії за кожний рік понад нижньої границі.

Відповідно до ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Це положення має особливе значення для соціального забезпечення. Практика 60-70-х років в Західній Європі характеризувалася неухильним зростанням ролі держави у формуванні соціальної політики та практичній організації соціального забезпечення. Лише завдяки підтримці держави виникло поняття соціально орієнтованої економіки. В сфері соціального страхування роль держави не обмежується впровадженням та правовим забезпеченням функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування. Особливої уваги набувають гарантії щодо майбутнього страхового забезпечення, особливо в умовах економічної кризи. Це передбачає створення і застосування системи гарантій, яка складається з численних рівнів та елементів, особливе місце серед яких займає юридичний механізм забезпечення прав — система ефективних юридичних засобів реалізації, охорони і захисту прав людини. В нормативно-правових актах повинні бути закріплені процедури порядку реалізації гарантованого права. Вони мають передбачати випадки реалізації застрахованими своїх прав в разі неплатоспроможності страховика. Наявність коштів у страхових фондів значною мірою залежить від держави, її соціальної, податкової політики та ефективності дій боротьби з несплатою страхових внесків, судового захисту прав суб'єктів страхування. Виходячи з цих положень та законодавства, держава є гарантом права застрахованої особи на отримання страхового відшкодування за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у всіх випадках. Таке положення відповідає принципам соціальної держави та зобов'язанням щодо створення та

підтримки системи соціального забезпечення, які впливають з міжнародно-правових актів.

Згідно з Конституцією всі види соціальних виплат та допомог, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Вважаємо за необхідне використовувати міжнародні вимоги щодо належного фінансування соціального забезпечення — актуарні дослідження та розрахунки, що проводяться для фінансової рівноваги, періодично, у будь-якому випадку та до будь-якої зміни у видах допомоги, ставки страхових внесків. Поточні періодичні грошові виплати переглядаються після значних змін у загальному рівні заробітку, якщо такі зміни відбуваються внаслідок суттєвої зміни вартості життя. Саме такий підхід повинен використовуватися в нашій системі соціального страхування.

Відповідно до ст. 49 Конституції України кожний має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. В державних та комунальних закладах медична допомога надається безкоштовно. З метою забезпечення конституційного права на безкоштовну медичну допомогу в державних закладах здоров'я та чіткого визначення державних зобов'язань в цій сфері, необхідно в законодавчому порядку встановити мінімум медико-санітарної допомоги, доступної та гарантованої для всього населення країни. Обов'язкове медичне соціальне страхування повинне виступати гарантією медичного обслуговування та забезпечення за рахунок страхових коштів, об'єм та якість яких перевищує мінімум медико-санітарної допомоги, що фінансується виключно за рахунок держави.

Виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення (ст. 92 Конституції). Це положення є основним в процесі розвитку недержавних форм соціального забезпечення. В сучасних умовах виникла негайна потреба в належному правовому регулюванні недержавного пенсійного забезпечення. Відсутність Закону "Про недержавні пенсійні фонди" може негативно вплинути на вже існуючий процес формування системи недержавного пенсійного забезпечення.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ГАРАНТІЙ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Е. Плешко

Конституцією України чітко визначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. При цьому, безпосередньо оборона країни та забезпечення державної безпеки покладено на Збройні Сили України і відповідні військові формування.

Сучасні тенденції конституційного розвитку обумовили потребу не тільки констатувати існуючий стан справ, а також визначити соціально-політичні орієнтири та шляхи державного будівництва у цій сфері.

Зорієнтованість на цінності сучасного конституціоналізму знайшла своє відображення в проголошенні зобов'язань держави перед громадянами, які виконують вищевказані функції, тобто військовослужбовцями.

Фактично військовослужбовці та члени їхніх сімей — це єдина категорія громадян, яким окремо гарантовано забезпечення соціального захисту, тобто Конституцією України на державу покладено зобов'язання забезпечити вказаний захист за умов звичайного повсякденного виконання службових обов'язків.

З наукової точки зору порівняльний аналіз факту отримання конституційних гарантій за службову діяльність у співвідношенні з конституційними гарантіями особистих прав і свобод є окремим предметом дослідження. Нашою ж метою є визначення можливостей правового механізму реалізації конституційних гарантій.

Формулювання та проголошення конституційних норм ще не означає їх безумовну реалізацію. Більш того, ми можемо спостерігати, що у поточний час належного правового механізму реалізації конституційних гарантій не існує. Підставою для цього висновку служить, наприклад, факт коли постановою уряду знижено гарантовану суму грошової допомоги для осіб офіцерського складу, прапорщиків, мічманів та військовослужбовців контрактної служби при звільненні, яка встановлена п. 2 ст. 15 Закону України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей".

Інакше як обмеженням конституційного права на соціальний захист не можна вважати ст. 62 Закону України "Про державний бюджет України на 2000 рік", якою зупинено дію положень законодавчих актів України у частині надання пільг і компенсацій військовослужбовцям. Спроба при цьому покласти на Уряд обов'язання визначити і затвердити порядок і розміри грошової компенсації додаткових витрат військовослужбовців свідчить, що законодавець самоусунувся від створення правового механізму реалізації конституційних гарантій.

Актуальність та важливість належного розв'язування питання реалізації конституційно проголошеного соціального захисту військовослужбовців зростає, тому що значно підвищується роль окремої особи. Якщо на момент проголошення в 1991 р. незалежності Україна успадкувала одне з найбільш потужних угруповань військ в Європі, в якому нараховувалося біля 780 тисяч особового складу, то подальше формування Збройних Сил самостійної держави супроводжується значним скороченням чисельності військовослужбовців. Постановою Верховної Ради України від 22 грудня 1998 р. №327-XIV визначено лише 310 тисяч військовослужбовців. До кінця 2005 р. загальну чисельність військовослужбовців Збройних Сил України планується довести до 295 тисяч. В міру стабілізації фінансування потреб на оборону буде й відповідно впроваджуватися система комплектування особовим складом лише за рахунок прийняття громадян на військову службу за контрактом. Сучасні Збройні Сили України потребують формування нової генерації військовослужбовців, що, в свою чергу, вимагає відповідної реорганізації системи їх соціального захисту.

Відсутність діючого правового механізму системи соціального захисту має вкрай негативні наслідки. У Збройних Силах України поки не завершені прикладні дослідження, але подібні роботи виконані в Міністерстві Внутрішніх Справ України, які показали, що прийняття вищенаведених 12-ї постанови Кабінету Міністрів України та 62-ї статті Держбюджету-2000 спричинило відтік найкваліфікованіших кадрів, вплинуло на кількість самогубств серед особового складу, яких у цей період сталося стільки, як за 10 останніх років загалом, та інші негативні прояви.

Становлення конституційної юстиції припускає виявлення кон-

фліктності та суперечності конституційного розвитку. Тому науковий підхід до визначення правового механізму реалізації конституційних гарантій повинен враховувати існуючі реалії та забезпечити можливість прогресу в майбутньому.

Пропонуються такі основні критерії формування правового механізму реалізації конституційних гарантій: за джерелом формування вказаного механізму; економічне забезпечення; відповідальність за ухилення від належного розв'язування конституційних обов'язань.

Основним джерелом цього механізму повинна бути законодавча гілка влади. Тобто, визначення обсягу, основних параметрів соціального захисту, видів пільг, граничних розмірів компенсацій, строків та порядку їх надання не повинно передаватися виконавчій владі. При цьому участь інших органів у формуванні критеріїв та додаткового обсягу соціального захисту не обмежується.

Законом України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" Кабінету Міністрів України було встановлено строк для визначення і затвердження порядку і розміру компенсацій військовослужбовцям до 20 березня 2000 р. Але Уряд, розглянувши питання підвищення грошового та пенсійного забезпечення, не зміг визначити конкретних видів та розмірів компенсацій.

В травні 2000 р. законодавцем зроблено спробу конкретизувати правовий механізм реалізації соціального захисту військовослужбовців. Законом "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" передбачено, що у разі перевиконання визначених надходжень, додатково отримані кошти зараховуються до загального фонду Державного бюджету України і спрямовуються у порядку, визначеному Міністерством фінансів за погодженням з Комітетом Верховної Ради з питань бюджету, для підвищення грошового та пенсійного забезпечення з метою компенсації витрат військовослужбовців та інших категорій громадян внаслідок зупинення дій положень законодавчих актів у частині надання пільг щодо оплати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ і паливо, а також погашення заборгованості за минулі роки з виплати грошового забезпечення.

На наш погляд, ця спроба не в повному обсязі реалізує конституційні гарантії соціального захисту військовослужбовців. Підви-

щення грошового забезпечення військовослужбовців — окрема самостійна складова частина правового механізму реалізації конституційних гарантій. Питання визначення обсягу та порядку виплат компенсацій за призупинення пільг, що надаються, не повинно сполучатися.

Вихід є і на теперешній час, і на майбутнє. В дію повинен вступити другий критерій правового механізму реалізації конституційних гарантій — економічне забезпечення. Безумовно, економічне становище держави не може бути постійно стабільним. Економічним законом є зміна періодів росту та спаду. Тому, абсолютний рівень соціального захисту, який спроможна забезпечити держава, також буде колихатися. Але, законодавче закріплення конкретного мінімального рівня видатків на соціальний захист військовослужбовців у відсотках від загальних сум видатків зведеного бюджету найбільш відповідає конституційним вимогам. Можна скористатися і наявним досвідом. Наприклад, Законом України "Про освіту" встановлено, що на потреби галузі належить виділяти 10% внутрішнього валового продукту. Стосовно нашої проблеми, така регламентація забезпечила б відносний рівень соціального захисту військовослужбовців в державі. Однак, визначення реального співвідношення видатків на реалізацію пільг військовослужбовців на час прийняття Конституції — це складна та тривала задача, тому можливо на першому етапі визначити за зразком встановленого мінімального прожиткового рівня, який систематично регулюється — мінімальний компенсаційний рівень соціального захисту військовослужбовців.

Правовий механізм реалізації конституційних гарантій соціального захисту військовослужбовців також не можливий без визначення третього критерія — відповідальності, суть якого полягає в тому, що обов'язково з'являються негативні наслідки за умов ухилення від його реалізації. Це також тема окремого дослідження, але можна визначити суттєві позиції. Наприклад, Президент України як гарант Конституції повинен розглянути питання про розпуск законодавчого органу в разі неналежного виконання конституційних зобов'язань щодо соціального захисту військовослужбовців. Гарантоване ст. 55 Конституції України право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної

влади під час порушення конституційного зобов'язання забезпечити соціальний захист громадян, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їх сімей, повинно реалізовуватися і в Конституційному Суді.

СХЕМИ МІНІМАЛЬНОГО ГАРАНТОВАНОГО ДОХОДУ ЯК ГАРАНТІЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ДОСТАТНІЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ (ТЕНДЕНЦІЯ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС)

С. Тарасов

Однією з основних гарантій права людини на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що закріплене у ст. 48 Конституції, є створення схем мінімального гарантованого доходу. Схеми мінімального гарантованого доходу розраховані на покриття мінімально необхідних потреб особи у стані фінансової кризи. Вони не основані на внесках, фінансуються за рахунок податкових надходжень і мають додатковий до сімейних доходів характер.

В Україні механізм, подібний до схем мінімального гарантованого доходу, введено лише нещодавно з прийняттям закону "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям". В Європі в країнах-членах ЄС діють Рекомендації 92/441/ЕЕС та 92/442/СЄЕ, що встановлюють спільні критерії для організації подібних схем, а самі схеми створені в багатьох країнах ще до появи цих рекомендацій. І хоча в Італії діють всього декілька місцевих схем, а в Греції вони зовсім відсутні, таке положення, як уявляється, — тимчасове.

По-різному розглядається співвідношення схем мінімального гарантованого доходу і інших соціальних виплат. Так, у Бельгії, Австрії, Німеччині, Іспанії, Франції, Ірландії, Люксембургу і Португалії вони мають вторинний характер, і заявник повинен використати усі інші можливості для отримання інших видів допомоги, а у Великобританії, Данії, Фінляндії, Швеції і Нідерландах він цього робити не зобов'язаний. В українському законодавстві чітко таке співвідношення не встановлено. Як уявляється, критерієм розмежування повинно стати джерело виплат — якщо особа має право отримувати будь-яку

допомогу за рахунок недержавних виплат (наприклад, в рахунок страхових внесків), то допомога повинна виплачуватися лише як доповнення до цих виплат. Якщо ж джерелом є держава, то від забезпечення свободи вибору вона повинна лише вигравати, тому що, виходячи із теоретичного смислу концепції мінімального доходу, він таки повинен бути мінімальним, а усі інші види допомоги повинні забезпечувати більший чи такий самий рівень доходу.

Головним принципом побудови схем мінімального гарантованого доходу є принцип загальності. Такі схеми діють як остання гарантія для людей, що не мають можливості іншими способами підтримувати своє існування. Однак принцип загальності, як правило, обмежується критерієм сумлінного ставлення до зайнятості, — особа повинна активно шукати і бути готовою прийняти будь-яку підходящу роботу, пройти додаткове навчання, перекваліфікацію тощо. До винятків відносяться випадки хвороби, наявність психічних чи фізичних недоліків, догляд за дітьми чи інвалідами та ін. Особливості має також регулювання доступу до схем мінімального доходу осіб, що зловживають алкоголем чи наркотиками. Критерій сумлінного ставлення до зайнятості є необхідним тому що, як уявляється, головним завданням подібних схем є не абсолютне безстрокове забезпечення прожитковим мінімумом саме по собі, а передусім підтримка особи у тимчасових скрутних обставинах з метою усунення таких обставин (чи їх наслідків) і повернення особи до нормального образу життя, що у більшості випадків розуміється як знаходження постійної роботи.

Другим головним принципом побудови схем мінімального гарантованого доходу є те, що виплати за цими схемам здійснюються на диференційній і субсидіарній по відношенню до сімейного бюджету основі. Основна мета — компенсувати нестачу передусім сімейних, а не власних коштів, що надходять як у формі заробітку, так і у формі будь-якої іншої соціальної допомоги і встановленого державою гарантованого мінімуму. Важливою при цьому є оцінка матеріального становища заявника, яка проходить як оцінка матеріального стану сім'ї в цілому, а не матеріального стану заявника як окремої особи.

Останнім часом у європейських країнах значно змінилася точка зору на схеми мінімального гарантованого доходу, метою яких,

як тепер вважається, є не просто надання допомоги, а передусім повернення особи до нормального життя і нормального рівня доходів. Таке розуміння, як уявляється, є більш прогресивним порівняно з традиційним для України, хоча і ставить більш важке завдання перед соціальними органами.

До головних напрямків, які потребують розвитку, можна віднести, по-перше, налагодження співпраці і координації зусиль між органами, що призначають і виплачують допомогу і органами зайнятості, по-друге, створення інституту трьохсторонніх контрактів між роботодавцем, працівником та соціальним органом, за яким роботодавець, як компенсацію за прийняття на роботу, може отримувати державне замовлення чи податкові пільги, по-третє, створення інституту індивідуальних контрактів (планів) між особою та соціальним органом щодо детальних кроків, які особа добровільно погоджується виконати для знаходження роботи. Тобто найголовнішою тенденцією розвитку є створення зв'язку між отриманням допомоги і знаходженням роботи.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

Г. Волосатый

Удовлетворение жилищных потребностей человека — одна из необходимых материальных предпосылок его жизни и активной деятельности.

В соответствии со ст. 25 Всеобщей декларации прав человека "каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи".

Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах в ст. 11 развивает положения Декларации: "Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на дополнительный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непре-

рывное улучшение жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права..." Это положение закреплено в ст. 47 Конституции Украины, гласящей, что "каждый имеет право на жилище".

Таким образом, Конституция Украины (ст. 47) провозгласила в числе основных прав и свобод человека и гражданина право на жилище. Это конституционное право является одним из важнейших социально-экономических прав граждан Украины, поскольку оно затрагивает самые основы жизни людей.

В действующей Конституции Украины право на жилище определяется по-новому в сравнении с тем, как оно было сформулировано в ранее действовавшей Конституции УССР 1978 г. В ч. 1 ст. 47 Конституции Украины провозглашается право каждого на жилище, а ч. 3 ст. 47 устанавливает гарантию охраны этого права: "Никто не может быть принудительно лишен жилища иначе как на основании закона по решению суда".

Статья 47 Конституции Украины устанавливает, что государство создает условия, при которых каждый гражданин будет иметь возможность построить жилище, приобрести его в собственность или взять в аренду. Таким образом, в соответствии с Конституцией у государства появились новые полномочия, в соответствии с которыми оно создает условия, а право на жилище реализуется гражданами всеми не запрещенными законом способами самостоятельно. Следовательно, государство больше не должно обеспечивать всех своих граждан жильем.

С переходом к рыночной экономике основная ставка сделана на то, чтобы граждане свои потребности в жилье удовлетворяли путем его строительства за свой счет, или с привлечением кредитов, своими силами или с привлечением подрядных организаций, путем приобретения жилья в собственность в результате его приватизации, совершения гражданско-правовых сделок (купли-продажи, мены, дарения и др.), а также получения жилья в пользование на основе договоров найма жилого помещения или его аренды.

Вместе с тем, ч. 2 ст. 47 Конституции Украины устанавливает исключение из общих правил, указывая на то, что "гражданам, нуждающимся в социальной защите, жилище предоставляется государством и органами местного самоуправления бесплатно или за дос-

тупную для них плату в соответствии с законом". Речь идет, в частности, об обеспечении жильем инвалидов, ветеранов войны и труда, лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, а также пострадавших в результате других чрезвычайных обстоятельств.

Таким образом, Конституция Украины отказалась от планово-распределительной системы обеспечения жилыми помещениями и создала конституционные основы стабильного пользования жилищем и одновременно возможность получения в порядке улучшения жилищных условий другого жилища.

Вопрос о юридической природе конституционного права на жилище в юридической литературе является дискуссионным. Это объясняется тем, что юридическая природа права на жилище является весьма сложной, так как оно проявляется в целом ряде правоотношений, принадлежащих к различным отраслям права (М. И. Бару, А. А. Пушкин, М. В. Сибилев).

Не вызывает сомнения, что по своей юридической природе конституционное право на жилище является государственно-правовым институтом, но вместе с тем, конституционные положения о праве на жилище являются юридической базой для развития и совершенствования жилищного законодательства, всей системы жилищных отношений в Украине.

Кроме того, как представляется, конституционное право на жилище означает возможность иметь конкретные субъективные жилищные права, поэтому оно не может быть реализовано иначе, чем через них.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА ПІДПРИЄМНИЦЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ

Н. Саниахметова

У ст. 42 Конституції України закріплене право на підприємницьку діяльність.

Можна дати таке наукове визначення цього права: конституційне право на підприємницьку діяльність — це право на спрямовану на одержання прибутку економічну діяльність з виробництва

товарів, виконання робіт, надання послуг, що має самостійний і ініціативний, творчий та інноваційний, систематичний і ризиковий, правомірний і соціально відповідальний характер, здійснюється легітимним суб'єктом, який несе самостійну юридичну відповідальність.

Підприємницькій діяльності властиві такі основні ознаки.

Перша ознака підприємницької діяльності — її ініціативність і самостійність.

Ініціативність і самостійність — це орієнтована на дії природа самовираження підприємців. Підприємці активно обирають ініціативу. Вони свідомо ставлять себе в ситуацію, де вони персонально відповідальні за успіх або невдачу справи, успіхи і перешкоди знаходяться в межах їхнього власного контролю і впливу, вони можуть впливати на результат своїх дій. Ця якість сполучається зі спрямованістю на прояв ініціативи за допомогою мотиваційного управління, прагнення до персональної відповідальності.

Друга ознака підприємницької діяльності — творчий і інноваційний характер, що виявляється в пошуку нових можливостей, орієнтації на нововведення. Підприємець діє й оцінюється як незалежний інноватор.

Третя ознака підприємницької діяльності — систематичність (регулярність, професійність, сталість).

Четверта ознака підприємницької діяльності — ризиковий характер, тобто покладання на підприємця тягаря передбачення несприятливих наслідків (збитків) і вживання заходів щодо їхньої превенції або усунення, не пов'язані з винною поведінкою підприємця.

П'ята ознака — цільова спрямованість на одержання прибутку. Не слід змішувати мету підприємницької діяльності і результат такої цілеспрямованої діяльності. Та або інша діяльність не може бути віднесена до підприємницької, якщо її метою не є одержання прибутку. Але якщо прибуток не отриманий, незважаючи на цільову спрямованість діяльності на її досягнення, то самий цей факт не може служити підставою для виключення її з числа підприємницької. Отже, означальною є наявність саме мети одержання прибутку, а не досягнення її одержання на будь-якому етапі цієї комплексної діяльності. Наявність мети отримання прибутку не виключає можливості недосягнення цієї мети в підприємницькій діяльності (як і в будь-якій іншій цілеспрямованій діяльності) і, навіть, навпаки,

одержання протилежного результату (збитки, банкрутство). Правильним вважаємо позначення мети отримання прибутку в якості основної, але не єдиної мети.

Шоста ознака — самостійна юридична відповідальність.

Сьома ознака підприємницької діяльності — соціально відповідальний характер.

Хоча соціальна відповідальність має різний зміст і форми для окремих галузей і суб'єктів підприємництва, основні зобов'язання існують для всіх підприємців — це зобов'язання підприємців стосовно суспільства, що поширюються на багато сфер.

КОНСТИТУЦИОННАЯ ОХРАНА КОНКУРЕНЦИИ В ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С. Мельник

Одним из основных прав человека и гражданина в сфере экономической жизни является право на предпринимательскую деятельность, не запрещенную законом. Это право закреплено на конституционном уровне. Таким образом, государство подтвердило свое намерение сформировать в экономической сфере рыночные отношения, вне рамок которых предпринимательство, по сути, не может существовать.

Субъект предпринимательской деятельности не может существовать в монополизированной, неконкурентной рыночной среде. Поэтому в ч. 3 ст. 42 Конституции Украины содержится положение, смысл которого заключается в том, что государство защищает конкуренцию в предпринимательской деятельности, противодействует неправомерному ограничению конкуренции, недобросовестной конкуренции, злоупотреблениям монопольным положением субъектами хозяйствования на рынке, а в необходимых случаях лимитирует и контролирует деятельность монопольных образований на рынках.

В рамках общего права на предпринимательскую деятельность в Конституции отражено право предпринимателей на защиту от незаконной конкуренции и право предпринимателей на защиту от злоупотреблений монопольным положением субъектами хозяйствования на рынке. Из этих прав соответственно вытекает и конститу-

ционная обязанность государства гарантировать эти права предпринимателей, в частности путем разработки и реального внедрения конкурентной политики в экономике, принятия соответствующего законодательства или приведения его в соответствие с требованиями положений Конституции.

Конституционные требования в отношении установления государством количества и пределов действия монополий на рынках с принятием 20 апреля 2000 г. Закона Украины "О природных монополиях" приобретают большую конкретизацию. Хотя следует отметить, что и данный нормативно-правовой акт, как и действующее антимонопольное законодательство, не содержит понятия "монополия", а также не определяет общего перечня монополий, ограничивающих или исключающих конкуренцию в целом, но допускаемых государством.

Аналогичного уточнения требует на законодательном уровне и понимание злоупотреблений монопольным положением субъектами хозяйствования на рынке, как нарушения антимонопольного законодательства.

Принятый 13 июля 2000 г. Закон Украины "О внесении изменений в Закон Украины "Об Антимонопольном комитете Украины" также направлен на приведение конкурентного законодательства в соответствие с Конституцией.

В целом конституционная норма, закрепленная в ст. 42 Конституции Украины, является фундаментом для формирования и дальнейшего совершенствования конкурентного законодательства, играющего важную роль в успешном развитии предпринимательства в Украине.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОБОВ'ЯЗОК ДЕРЖАВИ ЩОДО ЗАХИСТУ КОНКУРЕНЦІЇ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ЕКОНОМІЧНОЮ КОНЦЕНТРАЦІЄЮ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦТВА

О. Грановський

Одним з механізмів захисту конкуренції в підприємницькій діяльності і недопущення монополізму для реалізації конституційних положень і обов'язків держави щодо забезпечення захисту конкуренції в підприємницькій діяльності, закріплених в ст. 42 Кон-

ституції України, є антимонопольний контроль за економічною концентрацією.

Контроль за економічною концентрацією є одним із головних напрямків антимонопольної політики в державах із розвинутою ринковою економікою, тим більш він важливий у період переходу до соціально орієнтованої ринкової економіки в Україні, під час здійснення істотних структурних змін в економіці. Він необхідний у сучасний період формування в Україні ринку капіталів, приватизації державних і комунальних підприємств, процесів переливу капіталу і зосередження власності для запобігання росту монополізації товарних ринків і сприяння становленню і розвитку конкурентного середовища в сфері підприємництва.

Антимонопольний контроль за економічною концентрацією, спрямований на попередження та усунення домінуючого становища суб'єктів підприємницької діяльності, є однією з найважливіших сфер антимонопольної політики України, оскільки економіка нашої держави відрізняється високим ступенем монополізму.

Вважаємо, що можна сформулювати дві групи цілей, переслідуваних антимонопольним контролем за економічною концентрацією суб'єктів господарювання на ринку.

По-перше, це загальні (кінцеві) цілі, властиві в цілому антимонопольному регулюванню, — це недопущення монополізму, захист конкуренції і прав суб'єктів господарювання та споживачів. Загальною (кінцевою) метою такого контролю є протидія встановленню або посиленню монопольного становища на ринку, збільшенню залежності між суб'єктами господарювання на ринку, створенню умов для спільного використання ними ринкової влади або зловживання нею на ринку, а в остаточному підсумку охорона і захист конкуренції, сприяння її розвитку, захист інтересів споживачів, сприяння розвитку ефективного підприємництва і господарювання.

По-друге, це спеціальні (безпосередні) цілі контролю.

Спеціальні цілі сформульовані на законодавчому рівні стосовно до контролю за створенням, реорганізацією і ліквідацією суб'єктів господарювання в ст. 14 Закону "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності", у якій, зокрема, зазначено, що з метою запобігання монопольного становища окремих суб'єктів господарювання на ринку (мо-

нополізації товарних ринків), такі дії здійснюються лише за умови одержання згоди на це Антимонопольного комітету України.

Попередження монополізації товарних ринків, у тому числі в процесі корпоратизації і приватизації, зазначено в якості мети як у назві, так і преамбулі постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 1994 р. № 765. Більш детально мета такого контролю зазначена в Положенні про контроль за економічною концентрацією.

Можна зробити висновок, що згідно із законодавством України, спеціальною метою антимонопольного контролю за економічною концентрацією суб'єктів господарювання є недопущення монополізації товарних ринків або істотного обмеження конкуренції на ринку.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА ВІЛЬНУ КОНКУРЕНЦІЮ І НА ЗАХИСТ ВІД НЕДОБРОСОВІСНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

В. Кулішенко

Виходячи зі змісту конституційної норми, закріпленої в ст. 42 Конституції України, не допускається використання суб'єктами господарювання прав з метою обмеження конкуренції і недобросовісної конкуренції. У цьому знаходить вираження оптимальне поєднання приватного і публічного інтересу в громадянському суспільстві.

Вважаємо, що, виходячи з того, що суб'єктивне право не є абсолютною і необмеженою можливістю поведінки, право на конкуренцію, як і всяке право, — це єдність свободи і відповідальності. Відповідальність виступає як міра і напрямок свободи діяльності суб'єктів господарювання і виявляється як при виконанні ними обов'язків, так і нерозривно пов'язаному з ним здійсненні прав. Проявом необхідності відповідального відношення до здійснення прав і виконання обов'язків є їхні принципи, які припускають вибір варіанта поведінки, що відповідає не тільки особистим інтересам, але і найбільш повно відповідає інтересам суспільства і держави.

Принцип сполучення суспільних і особистих інтересів означає, що права й інтереси суб'єктів господарювання забезпечуються лише настільки, наскільки їхнє здійснення не суперечить суспільним інтересам. Тому забороняється використання суб'єктами господарювання

прав на шкоду конкуренції. Тим самим на підставі вимоги сполучення суспільних і особистих інтересів у законодавстві установлені певні межі здійснення права на конкуренцію.

Закріплюючи можливості вільної реалізації прав, що належать суб'єктам господарювання, чинне законодавство одночасно пред'являє певні вимоги, що мають дотримуватися при їх здійсненні.

Здійснення суб'єктом господарювання прав не повинно порушувати прав і інтересів інших осіб, що охороняються законом. Зокрема, здійснюючи своє право на конкуренцію, суб'єкт господарювання повинен рахуватися з тим, що інші особи є власниками аналогічного права або інших, залежних від нього, прав, які також визнаються й охороняються законом.

Тут же задіяний принцип здійснення права на конкуренцію відповідно до його призначення.

Виходячи із загального принципу здійснення прав відповідно до їх призначення, суб'єкти господарювання мають здійснювати право на конкуренцію відповідно до його призначення. Під призначенням права розуміється та мета, для досягнення якої це право надане суб'єкту. Призначення права на конкуренцію впливає із суті даного права.

Отже, право на вільну і добросовісну конкуренцію — це право суб'єкта господарювання на змагання за кращі умови господарювання на ринку. Це право є суб'єктивним правом суб'єкта господарювання, що включає три елементи: а) можливість самого суб'єкта господарювання діяти певним способом — вільно і добросовісно конкурувати з іншими суб'єктами господарювання на ринку; б) можливість вимагати, щоб зобов'язані особи (конкуренти) діяли згідно з правилами, торговими й іншими чесними звичаями в підприємницькій діяльності, не порушували його право; в) можливість звертатися за захистом до уповноважених державних органів у разі порушення права на конкуренцію, зокрема, діями, визнаними недобросовісною конкуренцією.

Право на захист від недобросовісної конкуренції слід розглядати як один з елементів права на вільну і добросовісну конкуренцію.

Недобросовісну конкуренцію слід розглядати як зловживання суб'єктами господарювання правом на конкуренцію. Це поведінка цих суб'єктів, що здійснюється в рамках належного їм права на

конкуренцію, але з порушенням його меж. При цьому дії суб'єкта господарювання формально опираються на належне йому право, але під час конкретної його реалізації вони набувають такої форми і характеру, що це призводить до порушення прав та інтересів інших осіб, що охороняються законом. У цих випадках право здійснюється в протиріччі з призначенням права на конкуренцію.

Вважаємо, що недобросовісна конкуренція має наступні ознаки.

По-перше, це поведінка в сфері підприємництва.

По-друге, це поведінка в конкуренції. Цю ознаку не слід розуміти вузько як обов'язковість існування конкурентних відносин між правопорушником і іншими суб'єктами господарювання. Так, якщо недобросовісна конкуренція не спрямована проти конкурента, особа, що заподіяла таке діяння, може, проте, вплинути на конкуренцію на ринку в результаті посилення конкурентоздатності цієї особи стосовно її конкурентів.

По-третє, недобросовісна конкуренція суперечить правилам добросовісної діяльності або чесних звичаїв у підприємстві (за термінологією Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції" недобросовісна конкуренція суперечить правилам, торговим і іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності).

Законодавець обмежився вказівкою на загальне морально-оцінне поняття "правила та торгові й інші чесні звичаї" без його конкретизації, оскільки дати вичерпний перелік таких правил і звичаїв у підприємницькій діяльності неможливо і недоцільно.

По-четверте, вона заподіює або створює погрозу заподіяння шкоди суспільним інтересам, інтересам конкурентів і споживачів.

Отже, недобросовісна конкуренція — будь-яка поведінка, що вводить в оману або у будь-який інший спосіб суперечить правилам, торговим і іншим чесним звичаям підприємницької діяльності, у відносинах між конкуруючими суб'єктами підприємництва або у відносинах цих суб'єктів із споживачами.

Вважаємо доцільним установити безпосередньо в Законі "Про захист від недобросовісної конкуренції" заборону недобросовісної конкуренції в такій нормі: всяка діяльність, що вводить в оману або порушує у конкуренції принцип добросовісності і чесності іншим способом і впливає на відносини між конкурентами або між ними і споживачами, заборонена.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ГРОМАДЯН НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

А. Луначенко

Конституційне закріплення права власності громадян на землю породжує деякі проблеми в інституті права власності громадян на землю. Так, виникають розбіжності між ст. 14 Конституції України, що гарантує право власності громадян на землю в Україні, і ст. 13 Конституції, яка проголошує: "Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією". Ситуацію ускладнює ст. 9 Закону України "Про власність" від 7 лютого 1991 р., відповідно до якої, земля проголошується об'єктом права виключної власності народу України. Серед об'єктів права приватної власності ст. 13 зазначеного Закону називає "земельні ділянки", а не "землю", хоча ст. 14 цього Закону називається "Право приватної власності громадян на землю". Відповідно до Закону України "Про форми власності на землю" від 30 січня 1992 р., а також ст. 3 Земельного кодексу України, власність на землю в Україні має такі форми: державна, колективна, приватна. Власність українського народу тут не згадується. Поняття "власність Українського народу" і "державна власність" є тотожними. Ст. 13 Конституції України слід тлумачити як можливість перебування природних ресурсів у державній власності. Тоді усувається і гадана суперечність у законодавстві України щодо права власності громадян на землю.

Іншою проблемою суб'єкта права в інституті права власності громадян на землю в Україні є проблема співвідношення понять "власність громадян на землю" і "приватна власність на землю". Конституційно закріпленою у тій самій ст. 14 є власність громадян на землю. Конституція України згадує і приватну власність: згідно зі ст. 41, право приватної власності набувається у порядку, визначеному законом. Право приватної власності є непорушним. Згадуваний нами вище Закон "Про форми власності на землю" і ст. 3 Зе-

мельного кодексу України проголошують право приватної власності на землю. Конституційне право власності громадян на землю і право приватної власності на землю, закріплені у Земельному кодексі України є тотожними.

Ще однією проблемою права власності на землю є проблема можливості іноземних громадян набувати право приватної власності на землю в Україні. Законом України "Про власність" визначається, що іноземним громадянам та особам без громадянства земельні ділянки у власність не передаються. Таке ж положення міститься і у ч. 13 ст. 6 Земельного кодексу України в редакції від 13 березня 1992 р. Разом з тим, можна визначити принаймні дві законодавчі підстави визнання права приватної власності іноземних громадян на землю в Україні: відповідно до частини 2 ст. 43 Земельного кодексу України, припинення права власності може мати місце лише у випадках, передбачених ст. 28 цього Кодексу. Але ст. 28 Земельного кодексу України не містить такої підстави припинення права приватної власності на землю, як втрата громадянства України! Таким чином, законодавство забороняє лише передачу землі у власність іноземцям, але якщо громадяни України набули права приватної власності на землю, а згодом вийшли з громадянства України, це не є підставою до втрати ними права приватної власності на землю.

Другою законодавчою підставою до набуття іноземними громадянами і особами без громадянства права приватної власності на земельну ділянку в Україні є Указ Президента України від 29 грудня 1993 р. "Про приватизацію автозаправних станцій, що реалізують пально-мастильні матеріали виключно населенню". Відповідно до п. 2 зазначеного Указу, право на приватизацію автозаправних станцій і земельних ділянок мають громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. Указ прийнято відповідно до норм тогочасної Конституції. Цим нормативним документом визначено і процедуру оформлення права приватної власності (в тому числі іноземної) на земельну ділянку. Отже, можна зробити висновок, що суб'єктами права приватної власності на землю є також іноземні громадяни і особи без громадянства (хоч їхні права на придбання у власність земельних ділянок є дуже обмеженими).

Ще однією проблемою конституційного права приватної власності громадян на землю в Україні є проблема механізму реалізації цього

права. Згідно зі ст. 2 Закону України "Про власність" від 7 лютого 1991 р., право власності — це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном. Але згідно з земельним законодавством України зазначені повноваження громадянина є дуже обмеженими. Згідно з ч. 3 ст. 13 Конституції України, власність зобов'язує, власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству, а тому обмеження права приватної власності, що стосуються покладення на землевласників обов'язків щодо охорони якості земельної ділянки, що передана їм у власність є виправданими. А ось обмеження Земельного кодексу України щодо розпорядження землею шляхом здійснення різноманітних угод цивільно-правового характеру не є виправданими. Мова йде про ст. 18 Земельного кодексу України, відповідно до якої розрахунки за договорами купівлі-продажу землі проводяться через відповідні банки. Разом з тим започаткована указами Президента земельна реформа обіцяє усунути ці перешкоди.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПРАВ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ НА ЗЕМЛЮ

В. Гуревський

Сільськогосподарські підприємства за характером своєї діяльності найбільш міцно зв'язані з землею, особливо сільськогосподарського призначення, і іншими природними ресурсами. Виходячи з особливої цінності земель сільськогосподарського призначення, чинне законодавство України передбачає певні гарантії і захист прав сільськогосподарських товаровиробників на землю, а також і на інші природні ресурси. Конституція України встановлює, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (ст. 13). Основний закон гарантує право власності на землю. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону (ст. 14). Тобто, права сільськогоспо-

дарських товаровиробників на землю і інші природні ресурси безпосередньо передбачені Конституцією України і знаходяться під охороною держави. В ст. 13 Конституції закріплюється забезпечення державного захисту всіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальна спрямованість економіки. При цьому всі суб'єкти права власності рівні перед законом, що є важливою конституційною гарантією прав і законних інтересів сільськогосподарських підприємств, в тому числі і в галузі земельних відносин.

Земельний кодекс України (далі: ЗК) містить спеціальні гарантії і заходи захисту прав власників земельних ділянок і землекористувачів. В ст. 13 зафіксовано, що права власників землі і землекористувачів охороняються законом, що виражається у забезпеченні законного: припинення прав на землю; втручання в діяльність суб'єктів сільськогосподарського виробництва; обмеження їхніх земельних прав; особливого порядку звернення стягнення на земельну ділянку.

Серед гарантій (ст. 46 ЗК) вказується на можливість вилучення (викупу) для державних і громадських потреб земельних ділянок у громадян. Процедура вилучення (викупу) земель визначена в ст. 31-34 ЗК України. При цьому ані в Земельному кодексі України, ані в інших актах земельного законодавства не розкривається поняття "державні і громадські потреби", не визначений критерій, на підставі якого може вирішуватися питання про можливість вилучення земельної ділянки. Тому таке обмеження прав землевласників і землекористувачів в державних і громадських інтересах має проводитися з метою створення необхідних умов для здійснення діяльності, яка має загальнодержавне, загальногромадське значення, і не пов'язане з вилученням земель і наданням їх новому землевласнику (землекористувачу).

Законодавством передбачений чіткий перелік підстав припинення права на землю сільськогосподарських підприємств, що є важливим засобом правового захисту і гарантією дотримання їх законних інтересів. В цей перелік входять: добровільна відмова від земельної ділянки; припинення діяльності сільськогосподарського підприємства або систематичне невнесення земельного податку в строки, встановлені законодавством України, орендної плати в строки, визначені договором оренди, а також при розірванні договору орен-

ди землі; нераціонального використання земельної ділянки; використання земельної ділянки засобами, що призводять до знищення родючості ґрунтів, їх хімічного і радіоактивного забруднення, погіршення екологічної обстановки; використання землі не за цільовим призначенням; невикористання протягом одного року земельної ділянки, наданої для сільськогосподарського виробництва; в разі визнання угод щодо землі недійсними; відчуження (продаж) земельної ділянки відповідній Раді; викуп земельної ділянки для державних або громадських потреб.

ЗОНА НАДЗВИЧАЙНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ ЯК ПЕРВЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Л. Бондар

Конституційно-правовий механізм екологічної безпеки в Україні постає у вигляді системи конституційно-правових засобів, спрямованих на забезпечення довкілля, а відтак — і людини, її господарської діяльності від екологічних катастроф, стихійних лих, інших негативних впливів на довкілля (далі: НВД).

З огляду на територіальну прив'язаність заходів, спрямованих на усунення НВД, а також на необхідність локалізації наслідків, зазначених НВД, і побудови злагодженої системи заходів, правил поведінки при їх усуненні, українська правова наука пропонує просторово-зональну засаду поєднання заходів і правил управління НВД. Мова йде про специфічний правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій (далі: ЗНЕС), надзвичайного стану (далі: НС), екологічного лиха тощо.

Відповідно до ст.ст. 85 і 106 Конституції України, Президент України приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях НС, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України ЗНЕС — з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. З наведених конституційних норм випливає проблема розмежування зон, утворених для уп-

равління НВД, з різними назвами, зокрема, проблема співвідношення ЗНЕС і району НС, проголошеного у зв'язку з НВД. Проблема поглиблюється ще більше при ретельному дослідженні екологічного законодавства України, в якому використовується множина понять: зона екологічного лиха, зона екологічної кризи, зона екологічної катастрофи, зона підвищеної екологічної небезпеки, зона небезпеки, зона ймовірної надзвичайної ситуації тощо. Найбільш регламентованими і конституційно забезпеченими є лише правовий режим НС і правовий режим ЗНЕС, інші ж правові режими спеціально встановлених для управління НВД зон носять допоміжний характер і не достатньо врегульовані правовими нормами. Порівняльний аналіз Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16 березня 2000 р. і Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" дає підстави зробити такі висновки:

1. Правовий режим району НС і ЗНЕС є різним. Згідно зі ст. 8 Закону України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" за наявності достатніх підстав у межах ЗНЕС може бути введено правовий режим НС. У разі виникнення НВД можуть впроваджуватися обидва правові режими, або один з них.

2. Правовий режим НС пов'язаний з обмеженням прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України (ст. 64 Конституції України і ст. 6 Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану"), а ЗНЕС не зачіпає прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією України.

3. Правовий режим НС запроваджується на обмежений строк (30 днів в Україні, 60 — в окремих її місцевостях), а ЗНЕС може бути проголошена на будь-який строк.

Можна зробити загальний висновок, що правовий режим НС являє собою більший ступінь захисту від НВД, оскільки містить вагомий арсенал заходів, які можуть запроваджуватися при НС, заходів, що передбачають обмеження конституційно гарантованих прав громадян.

Восьмого червня 2000 р. в Україні було прийнято Закон "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру". Цей Закон визначає заходи, спрямовані на запобігання надзвичайним ситуаціям і усунення їх наслідків без впровадження правового режиму ЗНЕС. 14 грудня 1999 р. було прийнято Закон "Про аварійно-рятувальні служби", у 2000 р. — Закони "Про

захист населення від інфекційних хвороб" і "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону", що також регулюють окремі питання діяльності у надзвичайних ситуаціях. За логікою українського законодавця, ЗНЕС — особливий правовий засіб реагування на НВД (загрозу НВД, за визначенням ДСТУ 3891-99), що відрізняється від заходів, окреслених зазначеними нормативними актами. ЗНЕС відзначається злагодженістю дій органів єдиної державної системи запобігання і реагування на аварії, катастрофи та інші надзвичайні ситуації, спрямованістю на локалізацію прояву НВД: якщо звичайні заходи реагування на надзвичайні ситуації носять розрізнений і незлагоджений характер, то впровадження ЗНЕС означає особливий правовий режим, що передбачає порядок усунення наслідків НВД. Саме тому ЗНЕС є правовим засобом більш високого рангу, ніж застосування звичайних заходів реагування. У цьому сенсі новоприйнятий Закон "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" недосконалий, оскільки відносить визначення переліку заходів ЗНЕС Президентом України, хоч на нашу думку, він мав би визначати загальну модель заходів у надзвичайних ситуаціях.

Іншою правовою проблемою є класифікація ЗНЕС: відповідно до ст. 65 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" ЗНЕС поділяються на зони екологічної катастрофи, зони підвищеної екологічної небезпеки та інші категорії ЗНЕС, а Конституція України і Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" не передбачають впровадження окремих видів ЗНЕС. Доцільно було б визначити для зони екологічної катастрофи впровадження додаткових правових заходів, зокрема, прийняття окремого законодавства, як це мало місце за Чорнобильської катастрофи.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБЖАЛОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ В РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИЯ

И. Илиев

Конституция имеет большое значение в определении и развитии государства и общества. Для государства Конституция играет роль учредительного инструмента. Для общества она является га-

рантом его свободного ассоциирования в целом и в частности, т. е. объединения личностей и их отношений к государству как к социальному дому. Права граждан зависят от системообразующих факторов, от стабильности и эффективности правового порядка в государстве.

Наука о конституции основывается на основных началах, которые определяют сущность и характер конституционных правил.

Конституция Республики Болгария основывается на принципах: равноправие граждан, народный суверенитет, политический плюрализм, разделение власти, законность, гуманизм, демократия, свободная рыночная инициатива. Существуют и другие принципы, которые являются базисом разных правовых отраслей или лежат в основе их организации.

Согласно ст. 5, п. 1 Конституции Республики Болгария, она является верховным законом и другие законы не могут противоречить ей. Следовательно, Конституция — акт высшей юридической силы по отношению ко всем остальным правовым актам. Это означает, что все правовые акты должны быть согласованы с положениями Конституции и не могут противоречить им. Конституция — основной закон не только государства, но и общества. Своими положениями она обеспечивает и стимулирует нормальное развитие гражданского общества.

Согласно ст. 4, п. 2 Конституции Республики Болгария, она гарантирует права личности. Положения ст. 5, п. 2 регламентируют обязанности правовых субъектов относительно их поведения, независимо от того, регламентируется ли это другим нормативным актом или нет. Основные права и свободы болгарских граждан конституционно зафиксированы. Иногда эти конституционные права и свободы могут быть ограничены актами тех или иных органов государственного управления. Такие акты подлежат обжалованию заинтересованной стороной (часто отдельными гражданами) относительно их законности. Постановка вопроса о законности этих актов означает возможность вмешательства судебной власти, т. е. обжалование в судебном порядке. Основопологающим в этом направлении является текст ст. 45 Конституции, где говорится: "У граждан есть право на обжалование в государственных органах в случае, если затронуты их конституционные права".

Например, согласно ст. 30, п. 3 Конституции Республики Болгария компетентные государственные органы могут задерживать граждан. Это осуществляется на основании административного акта (постановления о задержании). Независимо от того, что государственные органы обязаны уведомить органы судебной власти, которые, в свою очередь, обязаны вынести решение относительно законности задержания, существует и другая возможность. Это предусмотренное в специальном законе положение, предусматривающее возможность обжалования акта, которым было санкционировано задержание, если конституционные права задержанного лица были нарушены.

Обжалование — это производство, которое начинается с подачи жалобы в соответствующий суд на акт органа, выдавшего акт. Компетентным в рассмотрении жалобы является суд, на территории деятельности которого находится административный орган, издавший данный административный акт. Если акт выдан органом местных государственных структур, то компетентным является окружной суд. Если акт выдан государственным органом центрального уровня (Министерством, Главной прокуратурой, Центральным управлением), то компетентным является Верховный Административный суд Республики Болгарии.

Верховный Административный суд — сравнительно новая структура в системе судебной власти. Формирование и создание Верховного Административного суда как институции гарантирует в большой степени права граждан. Исходим из конституционного распоряжения ст. 125, п. 1 и 2, где записано, что Верховный Административный суд, кроме того, что осуществляет верховный судебный надзор над точным применением закона, выносит решения и по спорам о законности актов Министерского совета, как и других актов, указанных законом.

Однако, некоторые статьи Конституции дают основание для необоснованного ограничения прав граждан. Согласно ст. 32, п. 1 и 2, компетентный государственный орган может выдать административный акт, разрешающий вмешательство в личную или семейную жизнь гражданина. Например, сделать звуковую или видеозапись, при чем цель этого вмешательства может иметь разное значение. Это является предпосылкой к противопоставлению заинтересован-

ного лица этому противоконституционному действию путем обжалования этого акта, на основании которого распорядился государственный орган о вмешательстве в личную жизнь. Может быть, что заинтересованное лицо не знает об этих действиях, но с момента, когда узнает, оно может реагировать на применяемые по отношению к нему не дозволенные законом меры.

Нередко законом пренебрегают, что нарушает конституционные права граждан. Например, без надлежаще выданного акта (санкции) лица полицейских органов входят в жилище под предлогом того, чтобы выяснить, находится ли определенное лицо дома, после чего его даже задерживают и доставляют в полицейское управление. Практике известны такие случаи, когда это происходит на основании устной санкции прокурорского органа. В подобной ситуации компетентные государственные органы могут попасть в неприятные для них ситуации в случае, если действовали незаконно, и таким образом пренебрегли конституционными правами гражданина.

В этом смысле права граждан рассматриваются согласно ст. 35. Никто не может быть ограничен в выборе местожительства, выезда за границу и возвращения в страну. В связи с этим практике известны много случаев, связанных с выдачей "законнесообразных" актов, допускающих разные запреты. Это является предпосылкой нарушения конституционных прав граждан, изложенных в ст. 35 Конституции Республики Болгария. При установлении подобных нарушений, граждане вправе обжаловать соответствующие акты в суде, в зависимости от того, каким государственным органом (регионального или центрального уровня) выдан конкретный акт. Компетентным рассмотреть жалобу является Окружной суд или Верховный Административный суд.

Исключительно важное значение имеет положение ст. 48, п. 4 Конституции Республики Болгария, согласно которому запрещается привлечение граждан к исправительно-трудовым работам. В прошлом законодательство Болгарии допускало эту меру.

Несмотря на действующее конституционное положение, практика показывает, что случаи издания актов, нарушающих права граждан в этой сфере — не редки. Обычно это происходит на местном уровне. Исходя из этого, делаем вывод, что подобные акты могут быть обжалованы в окружных судах.

В ст. 56 Конституции Республики Болгария предусматривается право на защиту граждан в случае проведения компетентными государственными органами, например, Прокуратурой или ФСБ, какой-либо проверки. Нередко органы ФСБ пренебрегают этим правом граждан, несмотря на то, что оно предусмотрено в положениях Закона о ФСБ. Это конституционное нарушение, состоящее в отказе обеспечения права на защиту, является предпосылкой к обжалованию акта компетентного государственного органа в окружном суде.

Часты, например, случаи, когда граждане, после долгих и мучительных встреч с различными органами государственного управления, не могут решить свои личные проблемы. Вынужденные необходимостью компетентного решения вопроса, они посещают администрацию вместе со своими защитниками (адвокат, защищающий их законные права и личные интересы) для выяснения фактических обстоятельств и поиска истины при решении конкретного казуса.

Вопрос здесь заключается не только в соблюдении конституционных прав граждан, но и в том факте, что ряд административных служб противопоставляют себя защите, не зная конституционных распоряжений по этой проблеме.

В связи с данным казусом в практике существуют и парадоксальные факты, когда актом общественного предприятия могут нарушаться гражданские права целого города или области. Например, подобный случай с фирмой "Теплофикация": был выдан акт, согласно которому граждане должны платить налог из-за того, что через их собственное жилище проходят теплофикационные трубы. Несмотря на то, что этот вопрос может быть улажен и на основании других законоположений, граждане поставлены в невыгодные условия и вынуждены платить за действия, вытекающие из актов некомпетентных государственных органов.

Установление "законнесообразности" административного акта, которым нарушаются гражданские права, предполагает подачу жалобы от заинтересованной стороны посредством органа, выдавшего акт, в соответствующий суд (окружной или ВАС), который открывает дело административного характера. На основании жалобы и доказательств, собранных по делу, суд выносит решение, которое подлежит кассационному обжалованию на основании положения ст. 33 Закона о ВАС. В случае, если это распоряжение пропущено

заинтересованной стороной, то используются положения ст. 41 ЗВАС, согласно которой может быть потребована отмена вошедшего в силу решения.

Все это является процессуальной возможностью граждан в связи с нарушением их прав, данных конституционными положениями ст. 125 Конституции Республики Болгария.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ

А. Осадчий

Серед завдань, які стоять на данному етапі конституційної реформи, одним з найважливіших є завдання по організації засобів захисту основ конституційного ладу, тому що функціонування системи конституціоналізму можливе лише за наявності надійної правової охорони Конституції з застосуванням як загальних, так і спеціальних правових засобів. Одним з основних аспектів верховенства Конституції — її найвищої юридичної сили (ст. 8 Конституції України) є відповідність Конституції усіх законів, інших нормативно-правових та правозастосовчих актів; можливість ревізії нормативно-правових та правозастосовчих актів судовими та адміністративними органами по конституційних стандартах.

Конституційний контроль як основний засіб правової охорони конституції присутній у тій чи іншій формі в усіх сучасних демократичних державах. У широкому розумінні конституційний контроль — будь яка форма перевірки на відповідність конституції актів та дій органів публічної влади, громадських об'єднань, виконуючих публічні функції чи створених (формально чи фактично) для здійснення публічної влади. Таким чином, основним завданням конституційного контролю є діяльність по перевірці, виявленню, констатації та усуненню невідповідності різноманітних актів конституції.

Особливе місце займає судовий конституційний контроль, який є вищою (після парламенту і референдуму) формою конституційного контролю і який має суттєві юридичні гарантії. Існують дві основні

моделі судового конституційного контролю: конституційний контроль, якій здійснюється судами загальної юрисдикції ("американська" модель), і конституційний контроль, який здійснюється спеціалізованими судовими або квазісудовими органами ("європейська" модель). На сучасному етапі розвитку конституціоналізму з'явилися обриси так званої "змішаної" системи судового конституційного контролю, в якій судовий конституційний контроль здійснюється судами загальної юрисдикції усіх рівнів, а також спеціалізованими судовими органами — конституційними судами.

Юрисдикція судів поширюється на усі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124 Конституції України). Судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції (ч. 3 ст. 124 Конституції України). Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні (ч. 1 ст. 147 Конституції України), основним змістом, сенсом і призначенням діяльності якого є здійснення через судочинство, як правову форму судової юрисдикції, конституційного контролю за законами та іншими актами, переліченими в ст. 150 Конституції України.

Згідно зі стст. 124, 144 Конституції України усі інші питання про конституційність правових актів, які не відносяться до юрисдикції Конституційного Суду України, вирішуються судами загальної юрисдикції, які приймають рішення про відповідність Конституції актів органів виконавчої влади: міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій тощо; рішень органів місцевого самоврядування. При цьому необхідно підкреслити, що суди загальної юрисдикції не можуть, застосовуючи Конституцію як акт прямої дії, визнавати неконституційними закони чи інші правові акти, перевірка конституційності яких віднесена до компетенції Конституційного Суду України. Очевидно, що не тільки Конституційний Суд України, як орган конституційної юрисдикції вирішує питання про конституційність правових актів. Таким чином можливо стверджувати, що в Україні склалася так звана "змішана" система судового конституційного контролю, де питання конституційності наряду з Конституційним Судом вирішують і суди загальної юрисдикції.

Разом з цим, сьогодні питання конституційності актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування вирішуються в ме-

жах судочинства, спеціалізованого для розгляду приватно-правових спорів, з чим не в останню чергу пов'язана недостатня ефективність розгляду вказаної категорії справ.

Концепцією адміністративної реформи передбачено створення правової бази для запровадження в Україні адміністративної юстиції як спеціалізованої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади з поетапним формуванням системи адміністративних судів. Базуючись на положеннях Конституції України, з врахуванням практики організації і діяльності діючої судової системи України, міжнародно-правового досвіду розроблено проект закону "Про судовий устрій". Законопроект передбачає, базуючись на побудові системи судів загальної юрисдикції в Україні за принципами територіальності і спеціалізації (ч. 1 ст. 125 Конституції України), запровадження спеціалізованих адміністративних судів: місцевих, апеляційних і Вищого адміністративного суду України, здійснюючих правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Але юрисдикція адміністративних судів не обмежується лише розглядом звернень за захистом прав у сфері публічного управління. Адміністративний суд є компетентним у тому разі, якщо йдеться про публічно-правовий спір, який засновано на зверненні, пов'язаному з положеннями публічного права, регулюючого відносини, "без забезпечення яких неможливо задоволення як особистих, так і загальнозначущих публічних інтересів суспільства в цілому". Положення публічного права реалізуються у правовідносинах між носіями публічної влади при виконанні останніми публічних завдань чи між ними з одного боку та громадянами, підприємствами — з іншого.

Ефективність розв'язання публічно-правового спору забезпечується наявністю відбиваючих його специфіку процедур розгляду, встановленням спеціальних вимог до суддів адміністративних судів відносно знання публічного права, практичного досвіду у сфері адміністративного права тощо.

Виходячи з того, що спори про конституційність актів органів виконавчої влади та рішень органів місцевого самоврядування мають публічно-правову природу, цілком обгрунтовано віднесення їх до юрисдикції адміністративних судів, що передбачено проектом

Адміністративно-процесуального кодексу. Це зможе забезпечити більшу деталізованість, оперативність і послідовність, порівнянно з контролем загальних судів, а відповідно і вищий ступень захисту Основного Закону.

МИТНА СПРАВА В СИСТЕМІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ФУНКЦІЙ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Ю. Дьомін

Сутність, основні завдання і напрямки розвитку конкретної держави з найбільшою повнотою об'єктивно виявляються в її функціях, тобто у основних напрямках її діяльності, у тому, які завдання вона ставить перед собою і якими формами та методами ця діяльність здійснюється.

Як функції держави розглядаються лише ті напрямки державної діяльності, без здійснення яких вона не в змозі вирішувати завдання, що поставили перед нею та забезпечують її розвиток. Функції держави об'єктивно обумовлюються досягнутим рівнем економічного та соціального розвитку суспільства, а також тактичними і стратегічними цілями, що їх ставить перед собою держава.

Саме тому функціональна характеристика конкретної держави, дає одне з найповніших уявлень про неї.

Функції держави — це сукупність основних напрямків її діяльності. Те, що п. 9 ст. 92 Конституції України відносить митну справу до відносин, засади яких визначаються виключно законами України, а ст. 1 Закону України "Про митну справу" визначає її складовою частиною зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України, однозначно свідчить про те, що здійснення митної справи розглядається як складова частина одного з основних напрямків діяльності нашої держави. З точки зору функціональної це означає, що діяльність по здійсненню митної справи розглядається як складова частина однієї з основних зовнішніх функцій (зовнішньоекономічної діяльності) української держави.

Для діяльності держави, яка становить її окрему функцію, характерним є те, що вона здійснюється у відносно самостійній сфері

суспільних відносин, а тому, відповідно, покликана вирішувати відносно самостійні завдання. Закон "Про митну справу" вказує на створення власної митної системи України та здійснення митної справи як на одну з ознак суверенності нашої держави і, таким чином, визначає здійснення митної справи як один з головних невід'ємних напрямків державної діяльності.

При цьому, митна справа в Україні визначається як встановлення порядку та організація переміщення через митний кордон держави товарів і предметів, обкладення митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики в Україні. Зміст цього положення по своїй сутності визначає окремий самостійний напрямок державної діяльності.

Завдання, які у відповідності із законом, вирішують митні органи України при проведенні в життя митної політики (контроль за додержанням законодавства України про митну справу; забезпечення виконання зобов'язань, які випливають з міжнародних договорів України стосовно митної справи; використання засобів митно-тарифного та позатарифного регулювання при переміщенні через митний кордон України товарів та інших предметів; вдосконалення митного контролю і оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; співробітництво з митними та іншими органами зарубіжних країн, а також з міжнародними організаціями з питань митної справи; ведення митної статистики), також відносяться до самостійних напрямків державної діяльності.

Реалізація здійснення конкретних функцій держави забезпечується діяльністю відповідної системи державних органів, що є невід'ємною частиною апарату держави. Спеціально уповноваженим органом державного управління в галузі митної справи є Державний митний комітет України, який наділений відповідними повноваженнями, у тому числі правом здійснення відповідного нормативно-правового регулювання.

Державний митний комітет України очолює систему митних органів, до якої входять територіальні митні управління, митниці та інші митні установи України.

Встановлений законодавством України порядок формування митних органів, у відповідності з яким їх формування віднесене до

компетенції вищих органів держави, характерний для формування органів держави, які забезпечують реалізацію відносно самостійного напрямку державної діяльності, тобто — функції держави.

ВПЛИВ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ НА РОЗВИТОК КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН

Л. Рябко

Конституція України не тільки визначила нашу державу суверенною і незалежною, а й закріпила основні правові засади її подальшого економічного розвитку, здійснення державно-правової реформи.

Право власності є головним чинником всіх відносин у суспільному господарстві. Спосіб функціонування економічної системи суспільства, в першу чергу, відносини власності, є головними системоутворюючими засадами для всіх вартісних категорій, у тому числі кредиту. В попередній період при централізованій економіці кредит розглядався як цілеспрямований планомірний рух позикових коштів між суб'єктами державної власності, та регулювався державними органами адміністративними методами. В ринковій економіці характер руху позикових коштів в макроекономічному масштабі визначається відносинами власності: існуванням права приватної власності, яке відповідно до ст. 41 Конституції України є непорушним; рівними умовами розвитку всіх форм власності, які забезпечуються державою відповідно до стст. 13, 116 Конституції; непереваючим положенням державної власності. В цих умовах кредит як рух позикової вартості набуває форми руху позикового капіталу в грошовій чи товарній формі, який носить децентралізований характер. Кредитні відносини як частина грошово-товарного ринку та їх учасники перестають бути об'єктами адміністративних методів управління з боку державних органів на економіку держави, що свідчить про її реформування.

Закріплення в ст. 14 Конституції України права власності на землю громадян і юридичних осіб, в ст. 47 — права громадян збудувати або придбати у власність житло, умови для чого ство-

рюються державою, повинні послужити стимулом створення в Україні системи іпотечного кредитування, яка відповідатиме світовим стандартам. Для створення реальної ринкової економіки необхідно залучення широких мас населення у виробничо-підприємницьку діяльність, що передбачає пріоритетний розвиток масових видів кредитування. Оскільки без застави розвиток системи ринкового кредитування неможливий, а більшість населення країни не має великих накопичень, то одним з реальних варіантів отримання кредиту на виробничу діяльність та поліпшення соціально-побутових умов є іпотека землі або об'єктів, які споруджуються за рахунок кредиту. Значною часткою іпотечного кредитування є житлове кредитування. У розвинених країнах іпотечне кредитування є основним видом вирішення населенням соціально-побутових проблем, що сприяє політичній стабілізації в суспільстві.

Конституцією України (ст. 92) передбачений такий вид кредитних правовідносин, як державний кредит у вигляді зовнішніх та внутрішніх державних позик і боргових державних цінних паперів. Цей вид кредиту дозволяє державі мобілізувати додаткові кошти для покриття бюджетного дефіциту без здійснення паперово-грошової емісії. Порядок утворення і погашення внутрішнього та зовнішнього державного боргу, порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи згідно зі ст. 92 Конституції України встановлюються виключно законами. У кожному окремому випадку випуск державних боргових цінних паперів здійснюється відповідно до постанов Кабінету Міністрів України, оскільки згідно зі ст. 116 Конституції в компетенцію Кабінету Міністрів входить реалізація фінансової, цінової і інвестиційної політики. Рішення про отримання чи надання Україною зовнішніх державних позик, не передбачених Державним бюджетом України, згідно зі ст. 85 Конституції належить до компетенції Верховної Ради України.

До прийняття Конституції України 1996 р. до державного кредиту відносили також місцеві державні позики, в яких від імені держави позичальником виступали місцеві органи. З прийняттям Конституції природа місцевих займів змінилася. Згідно зі ст. 143 Конституції органи місцевого самоврядування здійснюють право комунальної власності, самостійно управляють майном, що знахо-

диться в їх власності, мають свій бюджет. В сучасному правовому полі місцеві позики є не державними, а муніципальними позиками, кошти яких можуть спрямовуватися на благоустрій населених пунктів, реконструкцію об'єктів культурного, освітнього напрямку, охорони здоров'я.

Невідкладні потреби української економіки на етапі переходу до ринкових умов господарювання потребують нових правових засобів організації суспільного господарства, переходу до економічних методів регулювання економіки держави, фундамент для чого закладено Конституцією України. Важливість цього питання знайшла своє відображення в Конституції України, згідно із ст. 92 якої засади створення та функціонування кредитного та інвестиційних ринків встановлюються виключно законами України.

ПРИНЦИПИ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА ПО КОНСТИТУЦИИ УКРАИНЫ

И. Крючатов

Конституция Украины, регламентируя организацию и функционирование правовой системы в Украине, провозглашает в качестве общего принципа осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную; их функционирование при признании верховенства права. Особо важное значение это имеет для функционирования судебной власти — осуществления правосудия.

Конституция Украины в ст. 129 конкретизирует принцип верховенства права, устанавливая принципы судопроизводства.

Применительно к гражданскому судопроизводству его конституционными принципами являются:

а) принцип законности как непосредственное воплощение верховенства права. Оно проявляется в наивысшей юридической силе Конституции Украины как Основного закона Украины. Все законы и подзаконные акты должны соответствовать Конституции и только при этом непрременном условии подлежат применению и исполнению. Нормы Конституции имеют прямое действие. Регулирова-

ние правоотношений непосредственно на основании Конституции и соответствующих ей законов и подзаконных актов представляет собой реализацию принципа законности в гражданском судопроизводстве.

б) равенство всех участников судебного процесса перед законом и судом. Этот принцип предусматривает подлинное равноправие граждан независимо от расы, цвета кожи, политических, религиозных и иных убеждений, пола, этнического и социального происхождения, имущественного положения, места жительства, по языковым и иным признакам. Все субъекты гражданского судопроизводства имеют равные возможности защищать свои права и интересы. На суд возложена обязанность обеспечить их реализацию;

в) состязательность сторон и свобода в предоставлении ими суду своих доказательств и в доказывании перед судом их убедительности. Принцип состязательности обеспечивает лицам, участвующим в деле, наиболее полно отстаивать свои права и интересы в гражданском судопроизводстве, использовать имеющиеся у них доказательства, убеждать суд в истинности своих требований и возражений. Состязательная форма процесса обеспечивается обязанностью суда рассмотреть дело всесторонне, полно и объективно;

г) гласность судебного процесса и его полная фиксация техническими средствами. Этот принцип подчеркивает демократизм гражданского судопроизводства, ставит судебную деятельность под контроль общественности, пропагандирует законы Украины и способствует воспитанию граждан в духе их неуклонного выполнения. Полная фиксация процесса техническими средствами позволяет суду и участникам процесса полно и всесторонне исследовать обстоятельства дела и вынести законное и обоснованное решение;

д) обеспечение апелляционного и кассационного обжалования решения суда, кроме случаев, установленных законом. Данный принцип является реальной гарантией прав и законных интересов граждан и организаций в гражданском судопроизводстве, подчеркивает его демократизм, способствует постановлению судом правосудных решений;

е) обязательность решений суда. В решении суда претворяются в жизнь, во-первых, общеобязательность правовой нормы, ее принудительная сила, а во-вторых, властные полномочия суда как органа

власти, осуществляющего правосудие. Эти положения определяют обязательность решения суда для всех органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан как акта правосудия в гражданском судопроизводстве.

Наряду с перечисленными в ст. 129 Конституции принципами, значение принципов также имеют следующие важные конституционные положения: осуществление правосудия исключительно судами (ст.124), независимость судей и подчинение их только закону (стст. 126,129), право на обращение в суд за защитой своих конституционных прав и свобод (ст.ст. 8,55).

Конституция Украины допускает, что законами о судопроизводстве могут быть установлены иные его принципы. В частности, к принципам гражданского судопроизводства относятся такие важные, принципиальные его положения: объективная истина, диспозитивность, процессуальное равноправие сторон, непосредственность, устность судопроизводства, и др., закрепленные в ГПК Украины и не противоречащие конституционным принципам.

Все принципы гражданского судопроизводства взаимосвязаны, образуют систему и своим взаимодействием обеспечивают эффективность правосудия по гражданским делам.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В. Дремин

Украина переживает трудное время реформ, которые коснулись всех сторон общественной жизни, однако наиболее ощутимо сказались на законодательной основе существования государства и его институтов. Новая Конституция Украины, отвечающая, в целом, по оценкам экспертов ООН и Совета Европы, международным стандартам, существенно продвинула Украину в демократическом направлении, однако, одновременно, поставила ряд сложных проблем перед законодательным и правоприменительными органами. Одной из них является разработка и принятие отраслевого законодательства, соответствующего не только требованиям и принципам

Конституции, но и международно-правовым обязательствам Украины. В числе таких разрабатываемых в настоящее время законов значится и уголовно-исполнительный кодекс. К сожалению, юридическая общественность до сих пор не знакома с проектом данного закона, несмотря на то, что именно уголовно-исполнительное законодательство связано с ограничением основных конституционных прав граждан: права на свободное развитие своей личности (ст. 23 Конституции Украины), на свободу и личную неприкосновенность (ст. 29), свободу передвижения и свободный выбор места проживания (ст. 33), свободу объединения в политические партии и общественные организации (ст. 36), а также другие права и свободы, закрепленные в Конституции.

Нельзя забывать, что именно нарушение прав заключенных в Украине совсем в недалеком прошлом являлось одной из причин весьма заметной международно-правовой изоляции Украины. В связи с этим Совет Европы при приеме новых членов в качестве обязательного условия ставит необходимость приведения уголовно-исполнительной системы в соответствие с международными стандартами. Так, например, в Заключении Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 193 (1996) по заявке России на вступление в Совет Европы в п. 7 говорится: "...в первоочередном порядке с использованием международной экспертизы разрабатывается новый уголовно-исполнительный кодекс, в основу которого положены принципы и стандарты Совета Европы....В соответствии с Рекомендацией №R (87)3 о единых европейских пенитенциарных правилах будут улучшены условия содержания заключенных, в частности, безотлагательно будут улучшены по сути нечеловеческие условия содержания во многих следственных изоляторах; управление пенитенциарными учреждениями и надзор за исполнением наказаний будут переданы, как только это станет возможным, в компетенцию Министерства юстиции". Аналогичное заключение было принято и в отношении других стран бывшего социалистического лагеря, вступивших в Совет Европы, включая Украину. В принятии Украины в Совет Европы выразилось стремление международного сообщества оказать помощь Украине в приближении ее к международным стандартам в области прав человека, в том числе в пенитенциарной системе. В связи с этим в Украине должны формироваться такие

законодательные условия, которые бы способствовали скорейшей гуманизации мест заключения.

Разработка уголовно-исполнительного законодательства должна происходить с учетом рекомендаций, содержащихся в Минимальных стандартных правилах обращения с заключенными (ООН) и Европейских Пенитенциарных Правилах Совета Европы. Несмотря на то, что данные документы не обладают обязательной юридической силой в рамках международного права, тем не менее, они представляют кодекс стандартов и практических мер, основанных на взаимном консенсусе всех стран, которые приняли Правила в качестве предмета политики или правового регулирования.

Существенным вкладом в реформирование мест заключения явились также такие документы, принятые Советом Европы, как Резолюция (62)2 Комитета Министров государствам-членам относительно избирательных, гражданских и социальных прав заключенных (1962 г.); Резолюция Комитета Министров Совета Европы (75)25 о труде заключенных (1975 г.); Рекомендация №R (87)3 Комитета Министров государствам-членам относительно Европейских Пенитенциарных Правил (1987г); Рекомендация №R (89)12 Комитета Министров государствам-членам Совета Европы об образовании в тюрьмах (1989 г.), а также ряд других решений руководящих органов Совета Европы. Принципы Правил получили отражение также в Международной конвенции гражданских и политических свобод ООН, Конвенции МОТ по принудительному труду, Венской конвенции по консульским сношениям, Конвенции Совета Европы по передаче осужденных лиц. Содержание рекомендаций в перечисленных документах не противоречит основополагающим принципам Конституции Украины и по мере возможности они должны быть учтены в новом уголовно-исполнительном законодательстве.

В обзоре Европейских пенитенциарных Правил 1978-1980 гг. специальная комиссия Совета Европы высказала точку зрения, что Правила в первую очередь относятся к представителям исполнительной власти, ответственным за обеспечение минимальных стандартов режима содержания заключенных и управление учреждением.

Особого внимания заслуживает Европейская конвенция по правам человека как единственная наделенная юридической силой и меха-

низмом обязательного исполнения. Некоторые положения Европейской конвенции по правам человека, по своей внутренней сути, наиболее тесно связаны с Конституцией Украины и могут оказать решающее влияние на положение заключенных и условия их содержания.

Вместе с тем, нужно учитывать, что большинство названных документов ООН и Совета Европы важны прежде всего в смысле влияния, оказываемого ими на повышение стандартов управления пенитенциарными учреждениями, а не в области их правоприменения, идет ли речь о национальном или международном уровне. Они служат ценностным и практическим ориентиром в том, что касается условий жизни в местах лишения свободы. Правила отражают только те нравственные принципы, которые лежат в основе юридических процедур, соблюдения основных прав человека, а также процедур наложения дисциплинарных взысканий, подачи жалоб и прошений. Гуманистическая ценность анализируемых документов в том, что Минимальные стандартные правила обращения с заключенными ООН и Европейские Пенитенциарные Правила направлены на распространение и соблюдение цивилизованных стандартов и нравственно приемлемых принципов в управлении пенитенциарными учреждениями и обращении с заключенными. Логичным явилось бы отражение данных принципов и стандартов в новом уголовно-исполнительном законодательстве Украины.

Украина обязана выполнить рекомендации Совета Европы по пенитенциарным вопросам и в достаточно сжатые сроки провести реформу уголовно-исполнительной системы. Первые шаги уже сделаны. Упразднено Главное управление по исполнению наказаний МВД Украины. Создан Государственный департамент Украины по вопросам исполнения наказаний, который отнесен к органам исполнительной власти и напрямую подчинен Кабинету Министров. В связи с этим целесообразно принятие самостоятельного закона об учреждениях, исполняющих уголовные наказания. В настоящее время исполнением уголовных наказаний все еще занимаются различные ведомства, что не способствует достижению целей наказания. Целесообразно отказаться от термина "колония" и в законе использовать принятый во всем мире термин "тюрьма" для обозначения мест лишения свободы, что полностью бы отражало фактическое положение вещей.

Необходимо ускорить разработку концепции применения альтернативных мер наказания. В исправительных учреждениях, по оценкам их сотрудников, как минимум одну треть осужденных составляют лица, не представляющие общественной опасности, совершившие незначительные преступления, исправление которых не требует физической изоляции от общества. В связи с этим следует расширить перечень уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, в проекте Уголовного кодекса Украины, включив в него общественно-полезные работы и профилактический надзор.

В числе наиболее актуальных задач, которые ставятся перед новым уголовно-исполнительным законодательством Украины, можно также назвать: регулирование процедуры исполнения наказания, определение средств исправления осужденных, охрана их прав, свобод и законных интересов, оказание помощи в социальной адаптации.

Уголовно-исполнительное законодательство, являясь самостоятельной отраслью права, основываясь на Конституции Украины, принципах законности, гуманизма, демократизма, равенства осужденных перед законом, индивидуализации исполнения наказаний, призвано качественно изменить пенитенциарную практику и представление общественности о местах лишения свободы, которые должны стать не карательными учреждениями, а исправительными.

В законе должны найти отражение средства исправительного воздействия на осужденных, в числе которых режим, труд, воспитательная работа, обучение, профессиональная подготовка, развитие самостоятельности. Средства исправления осужденных должны применяться с учетом определенного судом вида наказания, характера и степени общественной опасности совершенного преступления и личности осужденного, его поведения в процессе исполнения наказания.

Конституционный подход к разработке нового уголовно-исполнительного законодательства предполагает принятие такого законопроекта, центральным понятием которого был бы не преступник, а человек во всех его проявлениях, обладающий широкой совокупностью прав и обязанностей, как это отражено в Конституции Украины.

УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Н. Бондаренко

Важнейшей задачей уголовного законодательства является обеспечение конституционных прав граждан. основополагающее значение Конституции Украины для становления и развития отраслевого законодательства обуславливает необходимость его соответствия Основному Закону государства.

Действующее уголовное законодательство, Уголовный кодекс 1960 г., создавались в советский период и потому отличаются рудиментами влияния социально-экономических отношений социализма.

Из далеких тридцатых годов Уголовный закон воспринял приоритетную охрану социалистической собственности. В действующем Законе преступления против государственной и коллективной собственности занимают место во второй главе Особенной части, следуя после преступлений против государства. Без связи с Конституцией Украины решается вопрос о дифференциации защиты собственности в зависимости от ее формы. Сохраняются более суровые наказания за имущественные посягательства (кража, грабеж и др.) на государственную и коллективную собственность по сравнению с частной. Обеспечение единой уголовно-правовой защиты собственности независимо от форм должно соответствовать конституционным нормам и Закону "О собственности" 1992 г.

Обеспечение первостепенной охраны собственности привело к смещению преступлений против личности, в том числе опасных посягательств на жизнь и здоровье человека, в третью главу Особенной части, что в соответствии с традиционным размещением преступлений по системе от более общественно-опасных к менее общественно-опасным, свидетельствует о признании посягательств на жизнь человека менее опасным преступлением, чем преступления против собственности. Такая постановка вопроса входит в противоречие с Конституционным положением о первостепенной задаче охраны личности.

Ряд уголовно-правовых норм, обеспечивающих охрану конституционных прав граждан, носят бланкетный характер. Это следует отнести к посягательствам на избирательные, трудовые и личные

права граждан. Эффективность применения таких уголовно-правовых норм зависит от совершенства иных нормативно-правовых актов, а равно от их взаимосвязанности, взаимодействия.

Ряд уголовно-правовых норм, например, определяющие ответственность за посягательства на трудовые права граждан, в лучшем случае выполняют роль уголовного-правового гаранта предупреждения соответствующих преступлений, например, отказа в приеме на работу женщине по мотивом беременности или уходу за ребенком. По существу же применение таких статей уголовного кодекса затруднено, объективные же посылки — отказ, в частности, от приема на работу не дает оснований для разграничения правомерного поведения, дисциплинарного проступка и преступления. Поэтому практика применения стст. 133 УК (нарушение законодательства о труде), 134 УК (отказ в приеме на работу женщины по мотивам беременности или ухода за ребенком) по существу отсутствует.

Идентичное положение имеет место и в применении ст. 132 УК Украины — воспрепятствование законной деятельности профсоюзов. Отсутствие совершенного профсоюзного законодательства затрудняет решение вопроса о его нарушениях. Такие уголовно-правовые нормы для их реального практического применения должны соответствовать требованию формализма Закона, быть ограничены дополнительными признаками, позволяющими разграничить смежные виды правонарушений.

Не обошли противоречия и положений Общей части уголовного кодекса. Определяя пределы действия уголовного Закона ст. 5 УК Украины по существу допускает ответственность граждан Украины, совершивших преступления вне ее пределов и понесших ответственность по принципу территориальности, по Законам государства, гражданами которого они являются. Такая двойная ответственность за одно и то же преступление по существу вступает в противоречие с Конституцией Украины.

Проект уголовного кодекса устраняет отдельные просчеты действующего законодательства, но не до конца решает проблему. Это, в частности, относится к дальнейшей формализации Закона, включению в составы дополнительных признаков, позволяющих разграничить смежные понятия. Уголовный Закон должен быть гарантом выполнения охранительной функции конституционных прав граждан.

КОНСТИТУЦИЯ И ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИИ С ЖЕРТВАМИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В. Туляков

Исследования в области сравнительного правоведения свидетельствуют, что логика мирового виктимологического законодательства идет по пути формирования общих положений, касающихся организации обращения с жертвами преступлений, закрепления их конституционных прав, с последующей конкретизацией в нормах-принципах, регламентирующих отдельные стороны взаимодействия жертв преступлений с системой уголовной юстиции и соответствующие механизмы реализации таких прав.

Нет нужды говорить, что этот путь должна пройти и Украина. Принципиально важным является признание и закрепление в действующем законодательстве следующих отправных конституционных положений при создании системы обращения с жертвами преступлений:

1. Ответственность за организацию обращения с преступником возлагается на государство, а не на жертву преступления. Государство несет юридическую и моральную ответственность за ущерб, причиненный жертвам преступлений, на его территории.

2. Все жертвы имеют право на получение четкой информации о развитии их дела и принимаемых решениях. В процессе расследования жертвы должны иметь право знакомиться с материалами дела и высказывать свои соображения о финансовых, эмоциональных и физических травмах, полученных ними, и любых страхах, прямым или косвенным образом связанных с преступлением. Указанные соображения должны приниматься во внимание при принятии решений по делу, включая привлечение виновного к ответственности, его осуждение и назначение адекватного наказания. После осуждения жертвы должны иметь право быть информированными о любых планах, касающихся правонарушителя, и иметь возможность высказать свои соображения по этому поводу. Службы, исполняющие наказание, должны принимать такие соображения во внимание при принятии соответствующих решений.

3. Жертвы, испытывающие страх перед мстителями со стороны преступников, их родственников и знакомых, должны иметь право на

адекватную защиту, включая наложение дополнительных правоограничений на преступников (запреты контактов с жертвой, установление ответственности за нарушение принципов защиты и обеспечения безопасности жертвы). Организация безопасности жертвы должна включать право на изменение фамилии, места жительства, физическую охрану, право на обеспечение безопасности в суде при даче показаний.

4. Жертвы преступлений должны иметь конституционное право получения компенсации за причиненные преступлением физические и психические травмы, эмоциональный ущерб, потерю дохода, компенсацию лечения, не компенсируемые системой социальной помощи, принятой в государстве. Жертвам должна быть предоставлена возможность получить компенсацию от правонарушителя в процессе судебного разбирательства. В случае расщепления компенсации от правонарушителя судебные органы должны напрямую возместить ущерб жертве, взыскав его впоследствии с правонарушителя. Лица, иждивенцы жертв насильственных преступлений имеют право на компенсацию за потерю кормильца и специальную компенсацию, размер которой зависит от статусного положения жертвы (государственные служащие, работники, занятые на опасных производствах, и пр.). Правила о компенсации в первую очередь распространяются на жертв насильственных преступлений и лиц, чье имущественное положение и социальный статус (проживание за "чертой бедности") не позволяют возместить самостоятельно ущерб, причиненный преступлениями имущественного характера.

5. Работники системы уголовной юстиции должны проходить специальное обучение, направленное на организацию обращения с жертвами преступлений. Жертвы должны быть в первую очередь проинформированными о всех судебных и административных процедурах, касающихся их, а также иметь возможность получить консультацию об их правах на всех стадиях административной и судебной процедуры. Правовая помощь и защита должны, по возможности, быть в первую очередь предоставлены жертвам преступлений. Жертвы должны иметь доступы к специальным системам поддержки, а также иметь специальные гарантии соблюдения их прав и интересов.

Указанные направления должны осуществляться не только в процессе совершенствования действующего законодательства, но и посредством выявления, устранения или нейтрализации факторов, обстоятельств, ситуаций, формирующих виктимное поведение и обуславливающих совершение преступлений, выявления групп риска и конкретных лиц с повышенной степенью виктимности и воздействия на них в целях восстановления или активизации их защитных свойств, а также разработки или совершенствования уже имеющих специальных средств защиты граждан от преступлений и последующей виктимизации (виктимологической профилактики преступлений).

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ВІЙСЬКОВОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

О. Погірко

Україна як незалежна держава почала своє літочислення з 24 серпня 1991 р. В цей день Верховною Радою України було проголошено Акт про незалежність України.

Правову основу будівництва Збройних Сил України (далі: ЗС) становить Конституція України. В ній сформульовані мета створення ЗС України, їх завдання по захисту держави у випадку агресії. Першою статтею Конституції України законодавче закріплено положення про те, що "Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава". Цим коротким, але надзвичайно змістовим положенням зафіксоване головне, найбільш суттєве у всьому змісті Конституції України.

Відправним пунктом щодо створення власної армії стало затвердження Верховною Радою України 11 жовтня 1991 р. Концепції оборони та будівництва Збройних Сил України.

Звичайно, що процеси втілення в життя принципів верховенства Закону, пріоритету прав та свобод людини та громадянина, законності, демократії, всебічно пронизують усе життя суспільства, і ЗС України, як державний інститут, також підлягають такому впливу. Тому розбудова сучасних ЗС України повинна здійснюватись на

підставі та з урахуванням: високих стандартів прав людини, міри чиних Конституцією України, міжнародною спільнотою; оборонної доктрини України; принципу достатності у їх розбудові; демократизації відносин, які складаються у зв'язку з виконанням військового обов'язку, обмеженості та чіткої врегульованості законом діяльності ЗС України; інтеграції Збройних Сил у громадське суспільство; системи забезпечення реального захисту прав та свобод військовослужбовців; активного залучення громадських організацій для спільного розв'язання існуючих проблем, поінформованості суспільства, прозорості для суспільства діяльності ЗС України.

Доцільно позначити такі основні напрямки будівництва ЗС України:

1. Розробка та удосконалення законодавчої і нормативно-правової бази з питань оборони та військового будівництва в контексті нової Конституції та воєнної доктрини України з метою визначення правових основ діяльності органів державної влади і управління щодо забезпечення оборони, завдань та основних принципів будівництва Збройних Сил, визначення їх оптимальної структури та чисельності з використанням наукових методів, а також враховуючи воєнно-політичну обстановку та економічні умови, які склалися в державі.

Вдосконалення цивільно-військових відносин у усіх аспектах і в першу чергу — підвищення відповідальності цивільних структур держави за результати воєнної реформи, тобто, реалізація принципу спільної відповідальності за національну оборону.

2. Визначення складу та співвідношення між видами Збройних Сил, родами військ та спеціальними військами. Враховуючи без'ядерний статус України, пріоритетного розвитку мають набути Сухопутні війська, які складають основу Збройних Сил.

Розробка принципів застосування Збройних Сил та їх видів, за наявності реальної загрози, яка може виникнути для України в окремих напрямках чи в деяких регіонах у вигляді воєнних конфліктів різної інтенсивності, що можуть перерости в локальну чи регіональну війну.

3. Оснащення Збройних Сил сучасними зразками озброєння та воєнної техніки спочатку шляхом модернізації та збереження, а потім виробляючи її на власній промисловій базі та закуповуючи окремі найкращі зразки за кордоном.

Вирішення комплексу військово-економічних питань. Завершення розробки Державної програми розвитку озброєння і військової техніки та забезпечення її виконання.

Визначення порядку комплектування Збройних Сил, організації проходження військової служби, навчання і підготовки офіцерських кадрів. Приведення військової освіти у відповідність до потреб Збройних Сил.

4. Розквартирування військ у відповідності до їх оперативного призначення. Підтримання в експлуатаційному стані казарменно-житлового фонду та інших об'єктів, які розташовані на території військових містечок.

Організація та здійснення всебічного забезпечення військ (сил) з метою створення нормальних умов для діяльності особового складу. Ефективний контроль за витратами матеріально-технічних засобів.

5. Збереження резервів та мобілізаційних запасів, утримання їх в оптимально необхідній кількості.

Підтримання боєготовності військ (сил) у відповідності до поставлених завдань. Забезпечення постійної бойової готовності з'єднань та частин, призначених для охорони державного кордону і забезпечення оперативного розгортання військ (сил) на загрожуючих напрямках.

6. Перехід на якісні показники підготовки військ. Впровадження в практику передових форм та методів виховної роботи з метою підтримання військової дисципліни у стані, що забезпечить виконання поставлених перед Збройними Силами завдань як на мирний, так і на воєнний час.

Військово-патріотичне виховання населення, підвищення престижу військової служби. Реформування системи військових комісаріатів.

7. Гарантоване державою соціально-правове забезпечення військовослужбовців та їхніх сімей. Розробка та прийняття Державної програми забезпечення військовослужбовців житлом.

Продовжує конструктивно розвиватися співробітництво нашої держави в рамках програми "Партнерство заради миру" — цієї надзвичайно важливої ініціативи НАТО, покликаної підвищувати зусилля для зміцнення безпеки. Вона надає державам-партнерам можливості зміцнити відносини з НАТО згідно з їхніми індивідуальними інтересами і можливостями.

Складні завдання забезпечення надійного захисту інтересів українського народу в нових соціально-економічних умовах зумовили необхідність подальшого удосконалення Збройних Сил. Це передбачено Державною програмою будівництва та розвитку Збройних Сил України, яка була затверджена Указом Президента України 20 січня 1997 року.

В основу Державної програми покладено створення структури Збройних Сил з урахуванням оборонної достатності, економічних можливостей держави, а також досвіду військового будівництва розвинутих держав.

Серед інших основних законодавчих та нормативно-правових актів потрібно відзначити проект (нову редакцію) Воєнної доктрини, проекти Законів України "Про оборону України", "Про Збройні Сили України".

Структурна перебудова Збройних Сил України зачіпає усі ланки організацій, починаючи від центрального апарату міністерства оборони і закінчуючи окремими частинами. Найважливішими значними заходами щодо оптимізації структури збройних сил є реформування управлінь військових округів і Північного оперативно-територіального командування в оперативні командування. Створення ОК та чітке визначення їхнього статусу, функцій і завдань повністю знімає питання: хто відповідає за оборону, підготовку до оборони та результати воєнних дій на суші, в повітрі і навіть у морській зоні, що прилягає до узбережжя.

Створення оперативних командувань виключає проміжні ланки у загальній системі управління збройних сил, тому що командувач військами ОК повністю є відповідальним за оборону в межах території.

На сучасному етапі розвитку Збройні Сили України, як і все суспільство, знаходяться у важкому стані. Тому є ціла низка проблем, які впливають на характер визначення, реалізації та захисту прав і свобод людини, громадянина, військовослужбовця. До них в першу чергу необхідно віднести: суперечливість нормативно-правового регулювання військових відносин; низький рівень матеріально-технічного забезпечення, соціального та правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей; низький рівень правових знань у призовників, відсутність системи поінформованості про особ-

ливості проходження військової служби, їхні права, обов'язки, механізм захисту порушених прав (в свою чергу це породжує такі негативні явища, як нестатутні відносини, самовільне залишення частини, зловживання посадовим становищем, перевищення владних повноважень та інше); неукомплектованість офіцерським складом низової ланки військових підрозділів, які саме і взаємодіють безпосередньо з солдатом, скорочення посади офіцера з правового виховання; незадовільний стан впровадження більш раціональних стандартів організації військової служби, її проходження.

Питання національної безпеки та оборони України завжди в полі зору і практичної діяльності керівництва нашої держави, а на теперішньому етапі увага до них зростає.

РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В СТАНОВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Т. Анцупова

Сотрудничество государств в современном мире — это средство общения и оказания помощи, обмена информацией и новыми технологиями, средство поддержания мира и безопасности. Другими словами, сотрудничество государств является признаком единения цивилизованных наций, во имя достижения всеми участниками данного процесса равных показателей в развитии государства и общества.

В настоящее время вряд ли можно назвать какую-либо область международных отношений, где бы государства не сотрудничали между собой: мировой океан, космос, права человека, борьба с преступностью и терроризмом, экономическая и социальная сферы и др. Следовательно, можно прийти к выводу, что если государства будут соблюдать и реализовывать принцип сотрудничества как основной принцип международного права, все другие основные его принципы также получат свое развитие. Кроме того, если государства будут строго придерживаться данного принципа, между ними никогда не возникнет вооруженного конфликта, так как сотрудни-

чество в конечном итоге ведет к взаимопониманию. Если на каком-то этапе взаимоотношений между государствами возникнет спорная ситуация при стремлении государств к сотрудничеству, ее всегда можно будет разрешить мирными средствами. Декларация ООН о принципах международного права от 24 октября 1970 г. определила цели сотрудничества государств, назвал среди них следующие: поддержание международного мира и безопасности; установление всеобщего уважения и соблюдения прав человека, основных свобод для всех, ликвидация всех форм расовой дискриминации и всех форм религиозной нетерпимости.

О том, что мировое сообщество и его институты развиваются в сторону демократических и социальных преобразований свидетельствует, например, факт деколонизации планеты, что в дальнейшем практически повлекло бы ликвидацию, реорганизацию либо изменение функций Совета по опеке при ООН. Хотя, на счет эксплуатации одним государством другого есть и иные мнения. Например, известный российский ученый Ю. Д. Ильин указывает на то, что: "Все говорят о необходимости сотрудничества, хотя понимают это по-разному. Для Запада — это возможность продолжения эксплуатации более слабых стран и регионов, к коим относится как уже достаточно обобраный развивающийся мир, так и регион, ныне называемый СНГ. Факты свидетельствуют об эксплуатации, но... называется это сотрудничеством. Кстати, в доперестроичный период у нас много писалось о грабеже империалистами стран третьего мира. На этой позиции находились практически все ученые-юристы и сотрудники СМИ". И все же нам представляется, что вряд ли на данном этапе развития государственности в странах СНГ можно говорить об эксплуатации этого региона с точки зрения ограничения политической свободы. Но в части экономического влияния стран Запада в указанном регионе приведенные выше положения являются справедливыми.

Однако использование термина "эксплуатация" здесь вряд ли является уместным. Действительно, экономическая зависимость государств друг от друга возрастает, но хочется верить, что этот процесс ведет не к полной зависимости государств со слабой экономикой от экономически развитых государств, а к мировой интеграции, к взаимному уважению суверенных прав субъектов международного права, и в то же время к их сотрудничеству и взаимопомощи.

Отношения сотрудничества между государствами можно определить как систему, состоящую из множества элементов. Представляется, что в самом термине "система" заложен глубокий и реальный показатель саморазвития и взаимовлияния отношений сотрудничества: система не может нормально функционировать, динамично развиваться без соответствующего ее потенциалу и содержанию положения входящих в нее элементов. Поэтому этот важнейший принцип становления, развития и функционирования систем ставит вопрос о соотношении международного и национального в сотрудничестве государств на объективную основу. Именно государственный интерес каждой страны является основным источником развития мирового сообщества, а сотрудничество — основной способ его реализации на международном уровне. Поэтому в отношениях между государствами существует только единый подход к принципу сотрудничества: национальное начало должно укреплять мировое и наоборот. Естественно, что реализация такого подхода имеет конкретно-историческое содержание. Наиболее полно он реализуется в сотрудничестве государств, поскольку при этом отношения не просто объективно существуют, имеются в наличии, но и всякий раз возникают, конструируются, развиваются через взаимовыгодную деятельность и обмен ее продуктами, кооперацию усилий для решения национальных и общих, коллективных задач, стоящих перед государствами-членами мирового сообщества. Защита конкретного государства от нападения извне, борьба за справедливый, прочный мир и социальный прогресс, самостоятельность в выборе форм собственного государственного устройства в значительной мере зависят от уровня и содержания его сотрудничества с другими странами. Поэтому в сотрудничестве огромное значение имеют направления межгосударственных отношений, которые должны содействовать мировым интеграционным процессам. И в этом смысле сотрудничество предоставляет его участникам широкие политические возможности для решения внутригосударственных проблем.

Именно такие тенденции прослеживаются во влиянии международного межгосударственного сотрудничества на становление современного украинского конституционализма. Например, многие нормы Конституции Украины относительно прав и свобод человека и гражданина (Раздел II) почти дословно воспроизводят положения Всеоб-

щей Декларации прав человека 1948 г., которая является ничем иным как источником международного права, выработанным в процессе межгосударственного сотрудничества и документом, в котором закреплены международно-правовые стандарты в указанной области.

Бесспорно, права и свободы человека являются точкой отсчета для любого демократического государства. Закрепление прав и свобод, а также гарантий их реализации и защиты в основном законе государства свидетельствует о социальной направленности и демократических приоритетах государственной политики. Здесь уместно отметить роль конституционного строя государства как средства обеспечения приоритета прав и свобод человека и гражданина в отношении любых коллективных, корпоративных и других прав субъектов конституционного права.

Вместе с тем, представляется, что говорить о формировании конституционного строя и системы современного конституционализма в Украине можно не только с началом конституционной реформы в нашем государстве, а именно с момента принятия Декларации о государственном суверенитете 1990 г., Акта провозглашения независимости Украины 1991 г., Закона Украины "О правопреемстве Украины" 1991 г. и других нормативно-правовых актов, но и с активным вхождением Украины в мировое сообщество в качестве полноправного и независимого государства, открытого сотрудничеству и восприятию позитивного международного опыта в институционализации демократической государственности.

На наш взгляд, именно принципы международного права, признанные цивилизованными нациями и предопределяющие международные стандарты в поведении государств относительно обеспечения мира, мирного сотрудничества, защиты прав человека, наций и народов, наряду с общими принципами права в классическом их понимании необходимо рассматривать в качестве идеологических источников в процессе становления и осуществления политики государства, ориентированной на конституцию, а, следовательно, и в процессе построения такой сложной политико-правовой системы как современный конституционализм.

В ФРГ становлению аналогичного подхода способствовала возникшая после второй мировой войны необходимость избавиться от обязательного следования предписаниям законодательства фашист-

ского режима. Посредством деятельности судов были выработаны принципы демократической государственности и верховенства права. Основной закон ФРГ закрепил положение, по которому судьи связаны "законом и правом". Даже в решениях федерального Верховного суда страны неоднократно отмечалось, что право шире законодательства. Причем, закреплялось право судьи обращаться к надпозитивной справедливости (а именно к общим принципам права) как основе для решения дела не только в случаях пробелов в законодательстве, но и тогда, когда буквальное толкование норм закона приводило к неприемлемому решению, например, шло вразрез с намерениями законодателя. Такое правопонимание было единодушно поддержано немецкой юридической доктриной.

Более того, следует указать и на то, что в некоторых странах романо-германской правовой семьи общие принципы права прямо закрепляются в законе в качестве источника права. Так, например, обращаются к общим принципам права в случае пробелов в законодательстве предписывается судье в гражданских кодексах Австрии, Греции, Испании, Италии, Египта.

Следует отметить, что подобные подвиги украинского законодателя в этом направлении способствовали в определенной степени утверждению верховенства в правовой системе Украины общих принципов права (см., например, ст. 8 Конституции Украины), в число которых входят и общепризнанные принципы международного права (см. ст. 18 Конституции Украины). Тем более, что внешняя политика Украины с первых лет ее независимости была направлена на сотрудничество с иностранными государствами и мировым сообществом в целом, ориентирована "на Европу" и активное участие в деятельности международных организаций как универсальных, так и региональных.

Представляется, что широкомасштабное межгосударственное сотрудничество Украины с другими членами мирового сообщества поможет правильно расставить основные приоритеты в становлении и развитии украинского конституционализма, направив процесс строительства украинской государственности по пути демократии и социального процесса.

ПРОГРАМА ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПРАВОВІ ПЕРСПЕКТИВИ

О. Вишняков

Затверджена Указом Президента Програма інтеграції України до Європейського Союзу є фундаментальним політичним та правовим документом, що відображає перспективи розвитку України у європейському напрямі. Це — нова віха на шляху євроінтеграції після Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС та Стратегії інтеграції України до ЄС, затвердженої Указом Президента України. Це — новий етап, на якому відбувається перехід від розробки концептуальних положень інтеграції до активної імплементації Угоди з ЄС та до повсякденної роботи з реалізації Стратегії інтеграції, зокрема, — курсу на набуття Україною до 2002 р. асоційованого статусу, а у другій половині наступного десятиріччя — повного членства в ЄС.

Документ прийнято в умовах, коли Україна діє на позиціях багатовекторності у зовнішніх відносинах та позаблокового статусу. Уповільненими темпами йде реформа державного апарату та економічної структури в країні. Досить складною є й ситуація усередині ЄС, де проблема розширення на Схід набула останнім часом особливої гостроти, породивши протиріччя не тільки з питань часового виміру розширення, а й, взагалі, розширення як такого. Перш за все, там викликає настороженість перспектива прийому до ЄС країн Центральної та Східної Європи з відносно слабкою економікою, та необхідності "вирівнювання" шляхом економічної допомоги, "різношвидкісного" виміру у підході до нових членів ЄС. Не можна не враховувати й нестабільність курсу євро. Цими обставинами обумовлюються дуже обережні вислови у останніх документах ЄС щодо інтеграції України до Союзу (зокрема, на Гельсінкському саміті у грудні 1999 р. та на Паризькій зустрічі Україна — ЄС у вересні 2000 р.).

З іншого боку, існують чинники, що підштовхують процес євроінтеграції України. Це, в першу чергу, небезпека створення нового розподілу Європи, а отже — можлива перспектива протистояння західно-центральної та східних європейських країн. Зважаючи на відносну стабілізацію на Балканах, увага Євросоюзу буде все більше зосереджуватися на таких країнах як Україна, Молдова, Грузія, Азербайджан. Немалого значення набуває особливе положення цих країн з

точки зору транспортних та енергетичних коридорів Схід-Захід. Це значення ще більш зросте після запланованої на початок 2001 р. реорганізації консультативного угруповання ГУУАМ на економічне об'єднання з режимом зони вільної торгівлі. На тлі створення у жовтні 2000 р. Євразійського економічного союзу, де, природньо, буде домінувати Росія, ще чіткіше проявляється розмежування країн СНД на два економічних угруповання, і цей факт неминуче вестиме країни ГУУАМ у європейському напрямі. Насамкінець, історичним зрушенням стало визнання Радою ЄС у жовтні 2000 р. України як країни з ринковою економікою з точки зору економічних відносин, що буде обумовлювати зняття багатьох торговельних обмежень на українські товари, відкриє шлях до вступу України до Світової організації торгівлі, а це — неодмінна умова інтеграції до ЄС. Все це означає необхідність значно пришвидшити темпи правової інтеграції.

Правові питання займають в цьому об'ємистому документі провідне місце. Практично усі розділи Програми забезпечені правовим апаратом. Щоправда, тут превалює методика позитивного віддзеркалення діючого законодавства України, однак "інвентарні" списки норм та викладення їх змісту — це вже визначення об'єкту — тих існуючих правових норм, які потребують адаптування. Визначається також другий об'єкт адаптації — перспективне законодавство, яке докладно вимальовується знов-таки по всіх розділах. Нарешті, відображено конкретні зразки світових та європейських правових стандартів, до яких треба адаптувати право України. Але при тому відсутній порівняльний аналіз цих стандартів та законодавства України. Хоча такий аналіз не є, звичайно, предметом самої Програми, але він повинен був би бути відображеним у спеціальному документі методичного характеру на зразок Білої книги Комісії ЄС 1995 р. з інтеграції права країн Центральної та Східної Європи до правових умов Спільного ринку. Національна Біла книга щодо інтеграції України у правове поле ЄС могла би бути суттєвим додатком до Програми. Достатньо було б після її формування схвалити її рішенням Уряду України, як це має місце, наприклад, з деякими документами науково-методичного характеру, або рішенням діючої Міжвідомчої координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Крім того, на основі національної Білої книги можна було б створити під егідою Міністерства юстиції України державний реєстр тих нормативних актів ЄС,

яким на поточний момент відповідає законодавство України. Цей реєстр був би своєрідним індикатором рівня відповідності нормативно-правовому мінімуму, необхідному для вступу до ЄС (*acquis communautaire*), а також одним з засобів моніторингу передбачених Програмою заходів, засобом контролю за виконанням плану дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми та плану роботи з адаптації, що, згідно з Програмою, мають щорічно складатися.

Пріоритетами адаптації за Програмою є економічні та фінансові питання, зокрема, торгівля та підприємництво. Це потребує остаточного утвердження в законодавстві України конституційного права приватної власності, підвищення гарантій права на підприємницьку та інвестиційну діяльність, закріплення міжнародно визнаного принципу свободи торгівлі. Отже, пріоритети адаптації до права ЄС є, так чи інакше, свого роду зовнішнім (поряд з внутрішніми) стимулятором та орієнтиром у визначенні пріоритетів правової реформи в Україні в цілому.

Адаптація, беручи до уваги її завдання — забезпечення вступу України до ЄС, потребує змін в Конституції України з цілого ряду питань, таких як самообмеження державного суверенітету, пряма дія актів ЄС, існування в Україні паралельної правової системи ЄС, верховенство законодавства ЄС та ін. Це, можливо, вимагатиме окремої статті або розділу в тексті Конституції, як це, наприклад, має місце у Конституції Франції. Подібні зміни не є питаннями сьогодення, але вже зараз виникає потреба розробки закону, який би охоплював питання, що не можуть бути вирішені на рівні діючої Програми, тобто на рівні указу Президента України, або проведення роботи з переводу Програми в цілому разом з відповідними доповненнями на вищій законодавчій щабель.

БЕЗОПАСНОСТЬ ЛЮДЕЙ НА МОРЕ: КОНСТИТУЦИОННАЯ ОБЯЗАННОСТЬ И ТРЕБОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

А. Балобанов

Конституция Украины провозглашает права человека и безопасность и обязывает мореплавателей ее обеспечить. Ст. 9 Конституции поддерживает признание нашей державой норм международ-

ного права. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. играет значительную роль в регулировании безопасности морского судоходства. Она наиболее полно определяет различные параметры правового режима морских пространств, статуса находящихся в них объектов. Конвенция уделяет большое внимание правовому статусу морского судна.

Конвенция устанавливает, что каждое судно должно иметь национальность, определяемую национальностью того государства, под флагом которого это судно плавает. Условия предоставления права плавания под своим флагом каждое государство определяют самостоятельно. Морские суда могут также состоять на официальной службе Организации Объединенных Наций, ее специализированных учреждений или Международного Агентства по атомной энергии и плавать под флагом Организации. Судно должно плавать только под флагом одного государства и, кроме исключительных случаев, прямо предусмотренных в Конвенции и международных договорах, подчиняется его исключительной юрисдикции в открытом море. Во время плавания или стоянки при заходе в порт не может переменить свой флаг, кроме случаев действительного перехода права собственности или изменения регистрации. Как и Конвенция об открытом море 1958 г., Конвенция ООН сохраняет правило о том, что судно, плавающее под флагом двух и более государств и пользующееся ими, смотря по удобству, не может требовать признания ни одной из соответствующей национальности другими государствами и может быть приравнено к судам, не имеющим национальности и, следовательно, не пользующимися защитой какого-либо государства.

Правовой статус морского судна — меняющийся комплекс прав и обязанностей. Он находится в зависимости от того, в какой части морских пространств находится судно: внутренних морских водах, территориальном или открытом море и т.д. Однако целый ряд положений Конвенции ООН, устанавливающий обязанности государства, флага, имеет отношение, можно сказать, к постоянным параметрам правового статуса судна.

Следует подчеркнуть значение положений ст. 94 Конвенции ООН, которые не только провозглашают принцип реальной связи судна с государством его флага, но, в отличие от Конвенции об открытом море 1958 г., шире и конкретнее регламентируют эту связь, уста-

навливая обязанности государства по отношению к судам, плавающим под его флагом.

Государство, в частности, обязано вести реестр судов с указанием названий судов, плавающих под его флагом, принять на себя в соответствии со своим внутренним правом юрисдикцию над каждым судном, плавающим под его флагом, и над его капитаном, офицерами и экипажем в отношении административных, технических и социальных вопросов, касающихся данного судна. Оно обязано принимать необходимые меры для обеспечения безопасности в море.

Особо следует подчеркнуть положение Конвенции о том, что государство флага обязано обеспечить полное ознакомление капитана, офицеров и экипажа с международными правилами по вопросам охраны человеческой жизни на море, предупреждения столкновения, предотвращения загрязнения морской среды.

Конвенция устанавливает, что государство, которое имеет основания полагать, что надлежащая юрисдикция и контроль в отношении какого-либо судна не осуществляется, может сообщить о таких фактах государству флага, которое, получив такое сообщение, должно расследовать подобный факт и принять соответствующие меры. Государство организует расследование каждого несчастного случая или навигационного инцидента в открытом море с участием судов, плавающих под его флагом, приведшего к гибели граждан другого государства или к нанесению им серьезных увечий или серьезного ущерба судоходству или морской среде. В Конвенции подчеркивается, что в случае столкновения или какого-либо другого навигационного инцидента в открытом море, влекущих уголовную или дисциплинарную ответственность капитана или какого-либо лица, уголовное или дисциплинарное преследование может быть возбуждено только судами либо того государства, гражданином которого это лицо является. Лишь государство, выдавшее диплом судоводителя или свидетельство о квалификации, может отобрать эти документы. Это прямо вытекает из принципа государственного суверенитета.

Нормы Конвенции ООН (ст. 98) подтверждают обязанность оказания помощи бедствующим в море. Оказание помощи бедствующим в море каждое государство должно вменять в обязанности капитанов судов, плавающих под его флагом, в той мере, в какой это

можно сделать, не подвергая серьезной опасности свое судно, экипаж или пассажиров. Каждое прибрежное государство способствует организации, деятельности и содержанию соответствующей эффективности поисково-спасательной службы для обеспечения безопасности на море и над морем, когда этого требуют обстоятельства, сотрудничают в этих целях с соседними государствами посредством взаимных региональных договоренностей (п. 2 ст. 98). В данном случае речь идет об обязательном оказании помощи только в тех случаях, когда возникает опасность для жизни людей.

В соответствии с общепризнанными нормами международного морского права торговое судно, находящееся в открытом море, следует рассматривать как часть территории государства, под флагом которого оно плавает. На нем действуют только законы государства его флага. Только государство флага судна может осуществлять в отношении судна свою юрисдикцию, и ни одно иностранное государство на это не имеет права.

Случаи изъятий из принципа исключительной юрисдикции государства относятся к безопасности мореплавания в смысле терроризма и пиратства — это случаи, когда в открытом море иностранный военный корабль, уполномоченное правительством иностранного государства судно или летательный аппарат, имеющие четкие опознавательные знаки, свидетельствующие, что они состоят на государственной службе, могут осмотреть морское торговое судно, т.е. вмешаться в его деятельность, они предусмотрены в ст. 110 Конвенции ООН. К таким случаям относятся обстоятельства, дающие основания подозревать, что это судно занимается пиратством, работоторговлей, несанкционированным радиовещанием, а государство флага военного корабля имеет юрисдикцию в соответствии с положениями ст. 109 Конвенции, не имеет национальности или, хотя на нем поднят иностранный флаг или оно отказывается поднять флаг, в действительности имеет ту же национальность, что и военный корабль.

В указанных условиях военный корабль может провести проверку права судна на его флаг. С этой целью военный корабль может послать шлюпку под командой офицера к подозреваемому судну и если после проверки документов подозрения остаются, он может провести дальнейший досмотр на борту этого судна со всей возможной осмотрительностью.

Решение воспользоваться изъятием из принципа исключительной национальной юрисдикции, очевидно, может быть принято командиром военного корабля либо уполномоченного правительственного судна или летательного аппарата. Но правовые последствия предпринятых действий наступают в отношении государства. В частности, если подозрения оказываются необоснованными и если осмотренное судно не совершило каких-либо действий, подтверждающих эти подозрения, государство флага военного корабля, правительственного судна или летательного аппарата должно возместить любые причиненные убытки или ущерб.

Исключением из принципа национальной юрисдикции в открытом море является борьба с пиратством. В Конвенции ООН борьбе с пиратством посвящен ряд статей (100-107).

Под пиратством согласно Конвенции (ст. 101) понимаются следующие действия:

а) любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами какого-либо частновладельческого судна или частновладельческого летательного аппарата и направленный: в открытом море против другого судна или против летательного аппарата или против лиц или имущества, находящихся на борту; против какого-либо судна или летательного аппарата, лиц или имущества в месте юрисдикции какого бы то ни было государства;

б) любой акт добровольного участия в использовании какого-либо судна или летательного аппарата, совершенный со знанием обстоятельств, в силу которых судно или летательный аппарат является пиратским судном или летательным аппаратом. Пиратством признается также подстрекательство или содействие указанным выше деяниям.

В литературе, посвященной анализу Конвенции об открытом море, отмечалось, что данное определение пиратства является достаточно полным, хотя и не совсем удовлетворительным, ибо признает его "лишь в случае совершения пиратских действий частновладельческими судами и лишь с частными целями". Между тем, пиратскими могут быть и те акты насилия, которые совершаются не только частновладельческими судами и не только в частных целях, но и военными, т.е. государственными судами в агрессив-

ных или иных, не соответствующих духу международного сотрудничества, целях.

Конвенция содержит ряд норм, направленных на борьбу с работорговлей в открытом море. Эти нормы содержат правила, определяющие и правила о борьбе с пиратством, случаи исключения из принципа государства флага в открытом море.

Положения Конвенции ООН, направленные на борьбу с работорговлей в открытом море, имеют преемственную связь с целым рядом международно-правовых норм, которые не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Перевозка рабов на морских судах рассматривается Конвенцией как международное преступление.

Важными в международном морском праве являются положения Конвенции ООН, определяющие сотрудничество государств в пресечении незаконной торговли наркотиками и психотропными веществами и несанкционированного вещания из открытого моря (ст. 109). Под несанкционированным вещанием в Конвенции понимается передача в нарушение международных правил звуковых, радио- или телевизионных программ с судна или установки в открытом море, предназначенных для приема населением, за исключением, однако, передачи сигналов бедствия (в литературе это иногда называют "радиопиратством"). В конечном счете и то и другое угрожает безопасности человека.

Конвенция ООН устанавливает (ч. 3 ст. 109), что любое лицо, занимающееся несанкционированным вещанием, может быть привлечено к ответственности в суде: государства флага судна, государства регистрации установки, государства, гражданином которого является это лицо, любого государства, где могут приниматься передачи, любого государства, санкционированной радиосвязи которого чинятся помехи.

Борьба с несанкционированным вещанием в открытом море, как и борьба с пиратством и работорговлей, является также случаем исключения из принципа национальной юрисдикции в открытом море.

Конвенция ООН содержит постановления, обязывающие государства сотрудничать в пресечении незаконной торговли наркотиками и психотропными веществами, осуществляемой судами в открытом море в нарушение международных конвенций (ст. 108).

Согласно Конвенции, любое государство, имеющее разумные основания считать, что судно, плавающее под флагом, занимается не-

законной торговлей наркотиками или психотропными веществами, может обратиться к другим государствам с просьбой о сотрудничестве в пресечении такой незаконной торговли.

Иностранное военное судно или специально уполномоченное правительственное судно или летательный аппарат могут вмешиваться в деятельность торгового судна в открытом море и в других случаях, предусмотренных специальными соглашениями.

Конвенция подтвердила право преследования военными кораблями или специально уполномоченными судами и летательными аппаратами прибрежных государств иностранных морских торговых судов за правонарушения, совершенные в отношении этого государства. Такое преследование должно начаться тогда, когда иностранное судно или одна из его шлюпок находятся во внутренних водах, в архипелажных водах, в территориальном море или прилегающей зоне прибрежного государства, причем не требуется, чтобы в то время, когда иностранное судно, плавающее в территориальном море или прилегающей зоне, получает приказ остановиться, судно, отдающее этот приказ, также находилось в пределах территориального моря или прилегающей зоны. Оно может находиться, к примеру, в открытом море. Если судно-нарушитель находится в прилегающей зоне, то его преследование может начаться только в том случае, если оно нарушило такие права прибрежного государства, для защиты которых установлена данная прилегающая зона.

Конвенция распространила право преследования "по горячим следам" и на случаи нарушения в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, включая зоны безопасности вокруг установок на континентальном шельфе.

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. содержит указания на конкретные международные обязанности государств, а законодательство Украины, и в первую очередь Конституция, предусматривает нормы, регулирующие безопасность мореплавания. Причем, если учесть постоянно развивающуюся, особенно в последнее время, нормативную базу по безопасности, действующие международные и национальные государственные органы, созданные для управления обеспечением безопасности, а также многочисленные документы для каждого судна, можно уже говорить о целесообразности создания правовой подотрасли безопасности мореплавания.

РЕКОМЕНДАЦІЇ КОНФЕРЕНЦІЇ:

Нові соціально-політичні орієнтири, перехід до демократії та політичного плюралізму в Україні, країнах Східної Європи наприкінці ХХ століття, які супроводжуються революційними змінами політико-правових інститутів та суспільної свідомості, актуалізували переосмислення теоретичних основ конституціоналізму в компаративістській перспективі, сприяли втіленню в конституційну практику юридичного реалізму. У цьому процесі особливе значення має конституційна юстиція, яка виявляє конфліктність та протирічність конституційного розвитку, визначає поліваріантність конституціоналізації державотворення та формування громадянського суспільства. Це є важливим для розвитку науки конституційного права, узагальнення вітчизняної та світової практики конституціоналізму та конституційної юстиції, незалежно від досягнутого рівня їх розвитку в окремих країнах світу.

Конференція рекомендує установам та організаціям країн, представники яких беруть участь у роботі конференції:

1. Вищою цінністю конституціоналізму як політико-правової системи вважати правове самообмеження державної влади на користь громадянського суспільства, індивідуальної свободи, колективних прав людей. У зв'язку з цим конституційна юстиція поряд із прокуратурою, які займають важливе місце в механізмі забезпечення державою прав та свобод людини, покликані подолати конституційний трюїзм, який відображено в тому, що свобода має при певних обставинах перетворюватися в правовий нігілізм, політичний анархізм, а конституційне обмеження прав людини державою — у всемогутність держави щодо людини.

2. Визначити в законодавстві про конституційну юстицію правову природу актів Конституційного Суду, зокрема теоретико-прикладних та рекомендаційних фрагментів у мотиваційній частині акту щодо діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування (муниципальних органів), посадових осіб.

Одночасно визнати ґрунтовною позицію конституційної юстиції континентальної (європейської) системи права, згідно з якою правовий акт, який визнаний неконституційним, є недійсним з моменту його прийняття, але нечинним — з моменту проголошення рішення і це рішення має зворотну силу лише стосовно судових рішень у кримінальних справах.

3. Вважати нормальним для розвитку сучасного конституціоналізму казуальну ревізію судовими органами всіх рівней будь-якого нормативно-правового акту на відповідність його Конституції та конституційним законам за умовами презумпції конституційності актів законодавства до рішення органів конституційної юстиції щодо їх неконституційності.

4. Парламентам держав прийняти Закон (або зміни та доповнення до чинного законодавства) "Про конституційні провадження (судочинство)" з метою спрощення порядку звернень громадян до Конституційного Суду, удосконалення процесу надання сторонами доказів.

5. Органам конституційної юстиції та вищим ланкам судових систем ввести практику видання періодичних збірників (часописів, інформаційних оглядів) по узагальненню правозастосування конституційних норм.

6. Вважати за першочергове завдання держав, правозахисних та освітянських організацій роз'яснення основ сучасного конституціоналізму, пропаганду конституціоналізації державного та суспільного буття країн світу.

7. Редакційній колегії "Юридичної енциклопедії" (Україна), енциклопедичним виданням інших країн передбачити в словнику видань категорії "конституціоналізм", "конституціоналізація", "конституційна юстиція".

8. Вищим навчальним закладам ввести нормативні або спеціальні (ненормативні) навчальні курси: "Вступ до сучасного конституціоналізму", "Конституційна юстиція: компаративістський аналіз".

9. Журналу "Юридический вестник" (Україна) опублікувати в черговому номері докладний звіт про конференцію.

Редакції журналу підготувати стислий звіт про конференцію для журналу "Право України" та газети "Юридичний вісник України".

Видати як Додаток до журналу "Юридический вестник" Матеріали науково-практичної конференції.

РЕКОМЕНДАЦИИ КОНФЕРЕНЦИИ:

Новые социально-политические ориентиры, переход к демократии и политическому плюрализму в Украине, странах Восточной Европы в конце XX столетия, которые сопровождаются революционными изменениями политико-правовых институтов и общественного сознания, актуализировали переосмысление теоретических основ конституционализма в компаративистской перспективе, способствовали внедрению в конституционную практику юридического реализма. В этом процессе особое значение имеет конституционная юстиция, которая выявляет конфликтность и противоречивость конституционного развития, определяет поливариантность конституционализации государственного строительства и формирования гражданского общества. Это является важным для развития науки конституционного права, обобщения отечественной и мировой практики конституционализма и конституционной юстиции, независимо от достигнутого уровня их развития в отдельных странах мира.

Конференция рекомендует учреждениям и организациям стран, представители которых берут участие в работе конференции:

1. Высшей ценностью конституционализма как политико-правовой системы считать правовое самоограничение государственной власти в пользу гражданского общества, индивидуальной свободы, коллективных прав людей. В связи с этим конституционная юстиция наряду с прокуратурой, которые занимают важное место в механизме обеспечения государством прав и свобод человека, призваны преодолеть конституционный трюизм, отражающийся в том, что свобода при определенных обстоятельствах превращается в правовой нигилизм, политический анархизм, а конституционное ограничение государством прав человека — во всемогущество государства в отношении человека.

2. Определить в законодательстве о конституционной юстиции правовую природу актов Конституционного Суда, в частности, теоретико-прикладных и рекомендательных фрагментов в мотивационной части акта в отношении деятельности органов государственной власти, местного самоуправления (муниципальных органов), должностных лиц,

Одновременно признать обоснованной позицию конституционной юстиции континентальной (европейской) системы права, в соответствии с которой правовой акт, признанный неконституционным, является недействительным с момента его принятия, но не действующим — с момента оглашения решения, и это решение имеет обратную силу только в отношении судебных решений по уголовным делам.

3. Считать нормальным для развития современного конституционализма казуальную ревизию судебными органами всех уровней любого нормативно-правового акта на соответствие его Конституции и конституционным законам при условии презумпции конституционности актов законодательства до решения органов конституционной юстиции об их неконституционности.

4. Парламентам государств принять Закон (или изменения и дополнения к действующему законодательству) "О конституционных производствах (судопроизводстве)" с целью упрощения порядка обращений граждан в Конституционный Суд, совершенствования процесса представления сторонами доказательств.

5. Органам конституционной юстиции и высшим звеньям судебных систем ввести практику издания периодических сборников (журналов, информбзоров) по обобщению правоприменения конституционных норм.

6. Считать первоочередной задачей государств, правозащитных и просветительских организаций разъяснение основ современного конституционализма, пропаганду конституционализации государственной и общественной жизни стран мира.

7. Редакционной коллегии "Юридичної енциклопедії" (Украина),

энциклопедическим изданиям других стран предусмотреть в словаре изданий категории "конституционализм", "конституционализация", "конституционная юстиция".

8. Высшим учебным заведениям ввести нормативные или специальные (ненормативные) учебные курсы: "Введение к современному конституционализму", "Конституционная юстиция: компаративистский анализ".

9. Журналу "Юридический вестник" (Украина) опубликовать в очередном номере подробный отчет о конференции.

Редакции журнала подготовить краткий отчет о конференции для журнала "Право України" и газеты "Юридичний вісник України".

Издать в качестве Приложения к журналу "Юридический вестник" Материалы научно-практической конференции.

RECOMMENDATIONS OF CONFERENCE

New social and political priorities, transition to democracy and political pluralism in Ukraine and Eastern Europe at the end of the 20th century, accompanied by emergence of new political and legal institutions, led to revision of constitutional basis from comparative perspective and to merger of legal realities and constitutional practice. Constitutional justice is an essential element of this project. It determines diversity of state-building on constitutional basis and formation of civil society. Constitutional justice is especially significant for the progress of Constitutional Law as a theoretical field and for summarizing national and world constitutional experience, irrespective of its level in different countries of the world.

Participants of the Conference herein agree to adopt the following recommendations for institutions and organizations from countries, whose representatives take part in this event:

1. To consider limitations imposed on state power for the benefit of civil society, personal liberty and human rights, to be the highest value of Constitutionalism as political and legal system. Therefore, Constitutional justice, crucial for ensuring human rights and liberties, should overcome constitutional truism, i.e. transformation of freedom under certain circumstances into legal nihilism, political anarchism or transformation of human rights limitations into oppression of people by the state.

2. To determine legal status of Constitutional Court decision in Laws on Constitutional Justice, specifically laws regulating local government, municipal bodies and officials. To approve of the Continental (European) Constitutional Justice system, which considers legal acts, recognized as contradictory to Constitution, to be invalid from the moment of its adoption.

3. To deem expedient to undertake casual revision by Courts of different

levels of any legal act to be in conformity with Constitution on condition of presuming them constitutional unless recognized as unconstitutional by bodies of Constitutional Justice.

4. To advise to the countries' legislatures to adopt a Law (or amendments to the present laws) aimed at facilitating for the citizens the procedure of appealing to Constitutional Court.

5. For organs of Constitutional Justice and Courts of high level to issue periodicals (journals, newsletters) to disseminate experience in implementation of Constitutional norms.

6. To consider explanation of modern Constitutionalism and different countries' experience as a top priority for governments, human rights centers and educational institutions.

7. For "Legal Encyclopedia" (Ukraine) editorial board to include into the glossary the terms "Constitutionalism" and "Constitutional Justice".

8. For educational institutions to introduce into curricula mandatory or optional courses:

"Introduction to Modern Constitutionalism" and "Comparative Constitutional Justice".

9. The "Yuridicheski Vestnik" journal (Ukraine) will publish in the next issue a detailed report on the Conference.

Editorial board of the journal will prepare a brief summary of the Conference for "Pravo Ukrainy" journal and "Yurydychny Vistnyk Ukrainy" newspaper.

Materials of the Conference will be issued as a special attachment to "Yuridicheski Vestnik" journal.

EMPFEHLUNGEN ZUR KONFERENZ

Die neuen sozial-politische Orientierungspunkte, Übergang zur Demokratie und zum politischen Pluralismus am Jahrhundertende in der Ukraine und in den anderen Ländern des Osteuropas, die die revolutionären Veränderungen der politisch-rechtlichen Institute und des bürgerlichen Gedanken begleiten, haben den Umdenkungsprozess der theoretischen Grundsätzen des Konstitutionalismus in komparativistischen Perspektive erregt und trugen den juristischen Realismus zur Realisierung auf der Verfassungspraxis bei. Die grosse Bedeutung in diesem Prozess hat die Verfassungsgerichtsbarkeit, die die Widersprüche und Streitfälle der Verfassungsentwicklung darstellt und die Vielfältigkeit der Konstitutionalisierung und der Konstituierung des Staatsaufbaues und des Aufbaues der bürgerlichen Gesellschaft bestimmt.

Es ist das wichtigste für die Entwicklung des Verfassungsrechtes, für die Zusammenfassung der ukrainischen und weltlichen Praxis des Konstitutionalismus und der Verfassungsgerichtsbarkeit ungeachtet das Niveau ihrer Entwicklung in einzelnen Ländern der Welt.

Die Konferenz empfiehlt der Institutionen und der Organisationen der Staaten, Vertreter von deren an der Arbeit der Konferenz heutzutage teilnehmen, folgendes:

1. Als höchster Wert des Konstitutionalismus die Selbstbegrenzung der Staatsmacht zu Nutzen der bürgerlichen Gesellschaft, der individuellen Freiheit, gemeinschaftlichen Rechte der Menschen zu halten. In diesem Zusammenhang stehen Rechtsbegriffe die Verfassungsjustiz und die Staatsanwaltschaft in einer Reihe und müssen gemeinsam den Recht nihilismus, konstitutionelle Binsenwahrheit, politischen Anarchismus überwinden.

2. Das Rechtswesen der Prozessakten und der anderen Dokumenten der Verfassungsgerichts in der Gesetzgebung über die Verfassungsgerichtsbarkeit im Bezug auf die Staatsorgane, die kommunale Selbstverwaltung, die Munizipalorgane, die Behörde zu bestimmen, gleichzeitig die Position der Verfassungsjustiz des europäischen Rechtssystems als Grundposition in Betracht zu ziehen.

3. Die kasuale Revision von Gerichtsorganen aller Stufen als normale gegenwärtige Entwicklung des gegenwärtigen Konstitutionalismus zu halten.

4. Parlamenten der Staaten den Gesetz, Veränderungen oder Zusatzen zur Gesetzgebung "Über das konstitutionelle Gerichtsverfahren" zum Zweck der Erleichterung der Klagen der Bürger an das Verfassungsgericht zu fassen.

5. Organen der Verfassungsjustiz und der höheren Stufen des Rechtssystems die Veröffentlichung der periodischen Zeitschriften über Verfassungsnormen zur Verallgemeinerung des Gebrauchs des Rechts in die Praxis hineinzuführen.

6. Als erste und wichtigste Aufgabe der Staaten die Propagandätätigkeit der Konstitutionalisierung des Staatslebens und des bürgerlichen Lebens der Länder der Welt zu rechnen.

7. Dem Redaktionskollegium "Juristische Enzyklopädie" (Ukraine), der juristischen Verlagen anderer Länder die Veröffentlichung im Wörterbuch der Begriffen "Konstitutionalismus", "Konstitutionalisation", "Verfassungsjustiz" vorzusehen

8. Den Hochschulen die neuen normativen oder speziellen Kursen: "Einführung zur gegenwärtigen Konstitutionalismus", "Verfassungsgerichtsbarkeit: komparativistische Analyse" einzuführen.

9. Der Zeitschrift "Juriditscheskiy Westnik" (Ukraine) und der Zeitung "Jurydytschny Wisnyk der Ukraine" den Bericht über die Konferenz in kommender Nummer zu veröffentlichen.

Der Redaktion dieser Zeitschrift den Bericht über die Konferenz für die Zeitschrift "Recht der Ukraine" vorzubereiten.

Als Zulage zu der Zeitschrift "Juriditscheskiy westnik" alle Materialien der wissenschaftlichpraktischen Konferenz zu publizieren.

Науково-практичне видання

**СУЧАСНИЙ
КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ
ТА КОНСТИТУЦІЙНА
ЮСТИЦІЯ**

*Матеріали
Міжнародної науково-практичної
конференції*

Жовтень — 2000

Зав. редакцією *Т. М. Забанова*
Редактори-коректори *Л. М. Щегленко, Т. В. Спотар*
Технічний редактор *М. М. Бушин*

Здано у виробництво 16.11.2000. Підписано до друку 16.12.2000. Формат 60x84/16.
Папір офсетний. Гарнітура "Шкільна". Друк офсетний. Ум. друк. арк. 19,53.
Тираж 1000 прим. Зам. № 24.

Видавництво "Юридична література"
(Свідоцтво ДК № 85 від 13.06.2000 р.)
65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Надруковано у друкарні видавництва "Астропринт"
65026, м. Одеса, вул. Преображенська, 24.
Тел.: (0482) 26-98-82, 26-96-82, 68-77-33.
www.astroprint.odessa.ua